

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

DE LA PROTECTION
DES CLASSES OUVRIÈRES
CONTRE LE RISQUE-ACCIDENTS
EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 30 Novembre 1900

PAR

Joseph BERGER

Contrôleur des Contributions directes.



LYON
IMPRIMERIE A. PERRIN
36, rue de l'Arbre-Sec, 36

1900

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

DE LA PROTECTION
DES CLASSES OUVRIÈRES
CONTRE LE RISQUE-ACCIDENTS
EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 30 Novembre 1900

PAR

Joseph BERGER

Contrôleur des Contributions directes.



LYON
IMPRIMERIE A. PERRIN
36, rue de l'Arbre-Sec, 36

1900

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

MM. CAILLEMER, O *, I 🌿, doyen, professeur de Droit civil, correspondant de l'Institut.

MABIRE, *, I 🌿, professeur honoraire.

THALLER, I 🌿, professeur honoraire.

AUDIBERT, I 🌿, professeur honoraire.

APPLETON (Charles), I 🌿, professeur de Droit romain.

FLURER, I 🌿, professeur de Droit civil.

ROUGIER, *, I 🌿, professeur d'Économie politique.

COHENDY, *, I 🌿, professeur de Droit commercial.

PIC, I 🌿, professeur de Droit international public.

BARTIN, I 🌿, professeur de Droit civil.

APPLETON (Jean), A 🌿, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, professeur d'Histoire du Droit.

BOUVIER, professeur-adjoint, chargé des cours de Science et Législation financière.

LAMEIRE, agrégé, chargé de cours d'Histoire de Droit public.

JOSSERAND, agrégé, chargé de cours de Procédure civile.

BROUILHET, agrégé, chargé de cours d'Histoire de Doctrines économiques ;

HUVELIN, agrégé, chargé du cours de Droit romain.

BECQ, A 🌿, secrétaire.

JURY DE LA THÈSE

Président : M. PIC, professeur.

Suffragant : M. ROUGIER, professeur.

— M. BROUILHET, agrégé.

AVANT-PROPOS

Les dernières années du siècle qui va finir auront été marquées par une évolution extrêmement rapide de législations européennes, sur les assurances ouvrières. Le progrès a été surtout marqué en matière d'accidents survenus dans le travail industriel et l'on peut considérer les solutions définitives comme presque acquises. C'est au moins l'impression qui résulte du nombre même des pays qui ont donné une solution à cette question et l'unanimité avec laquelle ils ont été d'accord sur la direction générale à suivre. Cependant les droits des divers pays européens diffèrent encore sur un grand nombre de questions importantes, ce qui rend expressément intéressante leur étude comparative. La législation française nous attirera plus particulièrement dans cette étude et en la rapprochant des législations étrangères, nous voudrions rechercher dans quelle mesure elle doit être remaniée ; seulement parmi les solutions admises chez d'autres nations, la seule en somme qu'il soit vraiment utile de consulter en vue de retouches possibles à notre propre régime, c'est, à n'en pas douter, la solution allemande. Aussi nous proposons-nous, après avoir donné quelques renseignements rapides sur les

principes généraux de la matière et les différentes lois des pays européens d'établir un parallèle entre le droit français et le droit allemand des accidents du travail, et nous essaierons de faire ressortir par leur comparaison les bons côtés et les points défectueux de la loi fondamentale du 9 avril 1898 et de celles qui l'ont ultérieurement complétée. Ce qui précède suffit pour avertir le lecteur que nous n'avons eu nullement l'ambition de faire un exposé étendu et complet de toutes les lois allemandes et françaises, nous renvoyons sur ce point là aux ouvrages spéciaux et nombreux que nous avons nous-mêmes utilisés.

INTRODUCTION.

Principes généraux et notions de législation comparée.

Le principe formulé dans l'article 1383 du Code civil français : « Chacun est responsable du dommage qu'il a causé, non seulement par son fait, mais encore par sa négligence et par son imprudence », était en vigueur dans tous les pays civilisés, mais ce principe ne fournissait qu'une protection très insuffisante à l'ouvrier victime d'un accident, puisque généralement il lui imposait un long procès et la nécessité de réunir des preuves pour lesquelles les éléments lui faisaient habituellement défaut.

D'autre part, l'ouvrier supportait toujours les conséquences de sa faute et les accidents provenant d'une cause inconnue ou d'un cas fortuit.

Les statistiques démontrent en effet que sur quatre causes d'accidents, une est due à la faute de l'ouvrier, une à celle du patron, deux au cas fortuit, au cas de force majeure ou à une cause inconnue; par conséquent, la moitié des accidents restait à la charge des victimes.

Cette législation était insuffisante et ne correspondait

plus à la situation faite à l'ouvrier par les progrès de l'industrie moderne.

La transformation de l'outillage, la mise en œuvre de puissants moteurs ont augmenté l'insécurité du travailleur. Celui-ci n'est plus libre du choix de son outil, il est obligé d'accepter l'engin que lui fournit l'industriel; sa vie est mise en danger à chaque instant par les machines qu'il dirige, par les substances qu'il manie et transforme. L'imprudence de l'ouvrier, imprudence fatale, conséquence du milieu dans lequel il vit, les événements de force majeure ou les cas fortuits ont multiplié le nombre des accidents. Chaque profession comporte un risque qui lui est propre et il semble contraire à l'équité et au bon sens de laisser à l'ouvrier toute la charge de ce risque. C'est l'industrie elle-même qui doit en être responsable puisque c'est elle qui bénéficie du travail.

C'est en s'appuyant sur ce principe et aussi sous l'influence des idées démocratiques, qui inclinent de plus en plus l'opinion publique du côté des humbles et des malheureux, qu'il s'est produit dans tous les Etats européens un grand mouvement en faveur d'une réforme de la législation sur les accidents du travail.

C'est à la Suisse que revient l'honneur d'avoir la première modifié sa législation sur les accidents du travail. Dès 1881, elle consacrait législativement, dans les rapports du patron et de l'ouvrier, le système connu sous le nom du reversement de la preuve, celui même dont quelques années plus tard, MM. Sauzet et Saintlette proposaient la savante théorie et qu'ils s'efforçaient de rendre applicable en France par une nouvelle interprétation jurisprudentielle du Code civil. Dans ce système, le fondement de la responsabilité du patron réside dans le contrat de louage d'ouvrage; ce contrat établit entre l'employeur et l'employé une relation de dépendance.

Le louage d'ouvrage et le louage de choses ne sont que

deux formes d'un même contrat (1) et de même que le locataire d'une chose est tenu de la représenter dans l'état où il l'a reçue, de même le patron doit veiller à la sécurité de l'ouvrier, le conserver sain et sauf au cours du travail dangereux qu'il lui confie et qu'il dirige; il doit à chaque instant le restituer, le rendre à lui-même valide comme il l'a reçu.

L'ouvrier n'aura, par suite, plus besoin de faire la preuve de la faute du patron, il suffira qu'il établisse que l'obligation de garantie née du contrat n'a pas été exécutée et c'est au patron qu'incombera la charge d'établir la faute de l'ouvrier ou les cas fortuits qui le libèreront.

Tel est le fondement de la théorie de la responsabilité contractuelle. L'application qui en fut faite en Suisse ne donna satisfaction à aucun des intéressés; les patrons se plaignaient des difficultés qu'ils éprouvaient à établir la faute génératrice des accidents; de leur côté, les ouvriers n'avaient souvent pour toute indemnité qu'un droit de créance purement illusoire, la loi n'ayant stipulé en leur faveur aucune garantie. La réforme n'avait pas aussi diminué le nombre des procès, bien au contraire, les procédures traînaient en longueur et les frais augmentaient. La Suisse ne devait pas tarder à élaborer un nouveau système et suivre l'exemple de l'Allemagne et de l'Autriche sur le terrain du risque professionnel.

La responsabilité contractuelle a triomphé cependant en partie en Belgique et dans le Luxembourg (2).

La jurisprudence française, au contraire, qui l'avait admise en matière de transports de voyageurs, a toujours refusé de l'étendre aux accidents du travail et a constamment appliqué les articles 1382 et suivants du Code civil (3).

(1) Sauzet. — De la responsabilité du patron vis-à-vis des ouvriers et les accidents de travail. — *Revue critique*, août 1883, page 596.

(2) Cour suprême de Luxembourg, 27 novembre 1884. — Cour de cassation belge, 8 janvier 1886.

(3) Paris, 27 juillet 1892. — Paris, 23 juillet 1894.

L'Allemagne et l'Autriche avaient aussi introduit partiellement l'application de ce principe dans leur législation sur les chemins de fer.

La loi autrichienne du 5 mars 1869 qui déclarait l'entrepreneur de chemin de fer responsable, à moins qu'il fut établi que l'accident résultât de la force majeure ou de la faute de la victime, ne s'appliquait qu'au personnel du service actif de l'exploitation.

Mais l'Allemagne et l'Autriche, par cela même qu'elles avaient compris, en l'appliquant les premières, l'insuffisance de cette première réforme devaient en rechercher le remède, appliquer à la législation industrielle sur les accidents de travail le principe du Risque professionnel (1).

Ce principe peut se résumer dans la formule suivante que nous empruntons à M. Pic (2) :

« La production industrielle exposant le travailleur à certains risques, c'est à celui qui recueille le profit de cette production, c'est-à-dire au patron que doit incomber l'obligation d'indemniser la victime au cas de risque, abstraction faite du point de savoir si le patron a commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité. En d'autres termes, la réparation de tous les accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, doit rentrer dans les frais généraux de l'entreprise et, par conséquent, être supportée

(1) Nous devons signaler aussi une interprétation du Droit civil qui était peut-être à la veille de triompher au moment où la nouvelle loi française a été votée et qui, d'ailleurs, conserve encore des possibilités notables d'application. C'est celle qu'ont proposée MM. Saleilles et Josserand, (ce dernier dans son ouvrage). La responsabilité du fait des choses incriminées et à son cours de Droit à l'Université de Lyon (année 1899-1900). Dans le système admis par ces auteurs, l'idée du risque professionnel repose seulement sur l'article 1384 du Code civil. C'est dire que le droit à l'indemnité ne s'accorde pour l'ouvrier qu'autant que le dommage aura été causé par une chose appartenant au patron ; dans l'espèce, la plus fréquente, par une machine. On comprend que si cette interprétation est un progrès très réel sur celles qui l'ont précédé, elle n'a pas la même largeur d'application que la théorie du risque professionnel proprement dite qui, elle, est franchement indépendante de tout texte antérieur.

(2) Etude critique de la loi du 9 avril 1898, page 14.

par le chef d'industrie. Il importe peu que l'accident provienne d'une faute du patron ou d'un cas fortuit; le principe de l'obligation, pour le patron, d'indemniser l'ouvrier ne résidant plus dans la faute du patron, mais bien dans le fait du risque créé, la victime de l'accident a droit *ipso facto* à une indemnité. »

Le succès de la théorie du risque professionnel a été extrêmement rapide.

L'Allemagne, dans sa loi fondamentale du 6 juillet 1884, l'a consacré, puis l'Autriche (loi du 28 décembre 1887, complétée par la loi du 20 juillet 1894), la Norvège (loi du 23 juillet 1894), l'Angleterre (loi du 6 août 1897), la Finlande (loi du 5 décembre 1895, applicable à partir du 1^{er} janvier 1898), l'Italie (loi du 19 mars 1898), la France (loi du 9 avril 1898), le Danemark (loi du 15 janvier 1898), enfin l'Espagne (loi du 30 janvier 1900).

Il faut ajouter à cette liste le projet suisse voté le 5 octobre 1899 par les Chambres fédérales, mais que le peuple suisse, consulté par voie de *referendum*, a rejeté le 20 mai 1900. Il est à croire qu'un nouveau projet sera mis à l'étude avant peu.

Aux Pays-Bas, le mouvement en faveur de l'adoption du Risque professionnel est sur le point d'aboutir. Le 5 mars 1895 a eu lieu, en effet, à la Haye, avec le concours de plusieurs députés, une grande réunion de délégués des Fédérations ouvrières. Les délégués ont adopté à l'unanimité une résolution demandant au gouvernement de nommer une Commission pour étudier la question de l'assurance obligatoire des ouvriers.

La théorie nouvelle n'a pas reçu dans toutes les législations la même étendue; elle peut être limitée, en effet, quant aux industries assujetties et quant aux accidents visés.

Il semblerait logique que le Risque professionnel s'appliquât à toutes les industries, cependant on a soutenu que l'ancienne législation devait être maintenue à l'égard des

industries anciennes et que le nouveau principe ne devait s'appliquer qu'aux industries nouvelles, comme ayant son fondement dans le développement du machinisme. Or, les statistiques ont démontré que celles-ci sont moins dangereuses que les premières. Les couvreurs et les maçons occupent, d'après la statistique allemande, le premier rang dans les métiers périlleux, alors que les ateliers de construction des machines n'occupent que le septième. Si l'industrie n'a pas rendu le travail plus périlleux, la réforme doit, en équité, s'appliquer à tous les corps de métiers. Mais on a pensé qu'une application générale faite trop brusquement pourrait causer une perturbation économique, tout en compromettant les résultats attendus de la nouvelle législation. C'est ainsi que l'Allemagne a commencé par appliquer la réforme aux ouvriers de l'industrie et ne l'a étendue que plus tard aux autres corps de métiers.

Pour déterminer quelles doivent être les industries soumises à la nouvelle législation, on pouvait opérer, soit par énumération législative, soit par fixation administrative. La classification par mesure administrative se prête mieux aux changements incessants que les transformations rapides de l'industrie rendent nécessaires, tandis que la loi ne pourra être modifiée au fur et à mesure de ces progrès.

Les lois anglaise, autrichienne et espagnole font une énumération des professions assujetties à la nouvelle loi.

L'Allemagne a combiné les deux systèmes d'énumération législative et de fixation administrative, lorsque après avoir énuméré les travaux dangereux, elle laisse à l'administration impériale des assurances le soin d'indiquer quelles sont les fabriques qui seront soumises à la loi.

Quant à la France, peut-on dire qu'elle a suivi le système de la limitation ? La question est discutée aujourd'hui, nous y reviendrons.

Enumérées législativement ou administrativement, les entreprises sujettes à la loi sont, d'une façon générale, caractérisées par leur nature industrielle et le risque

qu'elles font courir aux ouvriers employés : L'industrie manufacturière, les mines et les carrières, les travaux de construction, l'industrie des transports bénéficient des dispositions nouvelles. A ces caractères généraux, la législation autrichienne joint l'usage des machines mues par la vapeur, par une force élémentaire ou par les animaux : les exploitations agricoles et forestières, les ateliers ne peuvent, sans cette condition, être soumis à la loi d'assurance obligatoire.

La loi danoise est plus particulièrement appliquée aux établissements industriels proprement dits, où s'effectue un travail mécanique, et elle présente cette particularité de ne donner des indemnités qu'aux ouvriers participant directement à la partie mécanique de l'exploitation.

La loi italienne fait une réserve qui limite l'application de la loi en ce qui concerne l'industrie manufacturière; elle exige que le nombre d'ouvriers soit supérieur à cinq pour tous les établissements à moteurs inanimés ou actionnés par des animaux.

Le projet suisse étendait l'assurance obligatoire à tous les salariés à quelque industrie ou profession qu'ils appartiennent; la loi espagnole, pour être la dernière venue, semble vouloir être une condensation de toutes les lois préexistantes, et embrasse toutes les industries et toutes les professions. Notons ainsi, en passant, les dispositions de l'article 13 qui soumet au Risque professionnel les entreprises de l'Etat, des départements et des communes.

Les industries assujetties étant déterminées, il s'agit de préciser à quels accidents on étendra l'application du risque professionnel. Il faut distinguer d'abord les accidents proprement dits et les maladies.

Dans la théorie de la responsabilité contractuelle on n'utilisait pas cette distinction et il suffisait que la responsabilité du patron fut reconnue engagée pour que l'ouvrier eût droit à une indemnité. Dans la théorie du Risque professionnel qui reconnaît à l'ouvrier un droit à l'indemnité

pour tout dommage provenant du travail, il semblerait que toute maladie ayant son origine dans le travail dût être, au point de vue de la réparation assimilée à l'accident et cependant, pour des raisons pratiques, les partisans de cette théorie ont exclu les maladies professionnelles du bénéfice de la loi. La maladie professionnelle ne peut être considérée comme une conséquence fatale de l'industrie, elle ne présente pas des symptômes suffisamment caractérisés pour permettre de la distinguer des affections analogues et il y aurait par suite de nombreux procès pour déterminer si telle affection a une provenance industrielle ou non. Aussi a-t-on, soit créé, soit perfectionné pour le risque-maladie une législation et un régime spéciaux.

Quant aux accidents nous savons qu'ils peuvent être dus au cas fortuit, à la force majeure ou à la faute du patron ou de l'ouvrier. Faut-il soumettre à un régime différent les accidents qui sont imputables à l'industrie et ceux qui ont pour cause la faute du patron ou de l'ouvrier. On est d'accord pour appliquer le droit nouveau aux accidents dus à un cas fortuit ou de force majeure. Le cas fortuit entre naturellement dans le Risque professionnel, c'est ce que l'on peut appeler, selon l'expression de M. Tarbouriech, le risque de l'humanité dont la cause n'est imputable qu'à l'industrie elle-même. Les accidents dus à la force majeure sont aussi à la charge de l'industrie, pourvu qu'ils se rattachent au travail industriel par un lien de causalité et non par une coïncidence fortuite.

Pour les accidents dont la cause dérive d'une faute, quelle sera la part de responsabilité de leur auteur. Le principe que chacun doit répondre de ses fautes, vivement défendu par MM. Bérenger, Freppel, Trarieux, fut consacré dans plusieurs contre-projets français de 1886 à 1889, mais il serait injuste de priver la victime de toute indemnité lorsqu'on ne peut lui reprocher qu'une faute légère parce que les imprudences de l'ouvrier, nées le plus souvent des habitudes d'insouciance contractées dans le travail, ou de la

fatigue d'un travail violent et prolongé rentrent nécessairement dans le Risque professionnel. C'est l'idée qui a été développée à la Chambre par M. de Mun et au Congrès de Milan par M. Dejace et qui a triomphé dans toutes les législations nouvelles sur les accidents du travail.

La même solution ne doit-elle pas être applicable à la faute légère du patron. Dans les complications excessives des détails, la surveillance peut se relâcher, l'installation des appareils peut présenter des défauts que l'accident fait apparaître; il y a faute, au sens strict du mot, mais ne serait-ce pas excessif d'exiger du patron une réparation totale.

Que faut-il décider dans l'hypothèse de la faute lourde de l'employeur ou de l'employé. La question a soulevé au Parlement français des discussions interminables. Si l'assimilation de la faute légère de l'ouvrier au risque de l'industrie est acceptable, elle est inadmissible, disait-on, au cas de faute lourde ou inexcusable, car c'est là un fait tout subjectif entièrement imputable à l'ouvrier et dont le patron ne peut être responsable. Mais la difficulté réside dans la définition même de la faute lourde. Qu'est-ce que la faute lourde ? Interrogé par M. Dejace, rapporteur au Congrès de Milan, M. Krabler, un industriel allemand, lui répondit :

« Quand on a vécu comme moi au sein des grandes industries et qu'on se représente que sur tous les accidents une infime partie seulement peut être attribuée à la faute lourde, on reste très froid devant toutes ces récriminations et ces prophéties. Le caractère de l'industrie moderne exclut à peu près complètement la possibilité de constater la faute lourde. Nous sommes au temps de la grande industrie du travail par masses, l'individu disparaît, pour ainsi dire, tout se lie, tout s'entraîne. Nous sommes aussi au temps des grandes catastrophes. Comment en découvrir les causes ? (1) » En réalité, il est absolument impossible de dire où commence et où finit la faute lourde, « la respon-

sabilité, dit M. Saleille, se gradue par teintes insensibles comme l'aube et le crépuscule, lors du passage du jour à la nuit ». Les formules proposées au Parlement français ne sont que des périphrases qui ne définissent rien ou de simples énumérations; aussi toute conception législative, basée sur une distinction entre la faute lourde et la faute légère ne peut donner des résultats satisfaisants, car l'on est obligé d'en laisser l'appréciation aux juges.

Est-ce à dire cependant que la gravité de la faute ne doit pas avoir une influence sur la fixation du chiffre de l'indemnité.

Logiquement, il devrait en être ainsi. Le Parlement français a consacré le principe du droit à l'indemnité pour tout accident non intentionnellement provoqué, mais il confère au juge la faculté, s'il est prouvé que l'accident est dû à une faute inexcusable de l'ouvrier, de diminuer l'indemnité.

Plus catégorique est la solution adoptée par les lois du groupe germanique. En Allemagne, en Autriche, le risque professionnel ne s'applique pas quand l'ouvrier a causé l'accident avec préméditation; le législateur n'entre pas dans d'autre distinction. Cependant, la loi autrichienne fait un correctif: l'accident consécutif à une action interdite par le patron, n'est pas considéré comme un accident du travail. La loi finlandaise refuse le nom d'accidents de travail à ceux qui résultent soit d'une intention, soit d'une négligence grave de la victime. La loi danoise et le projet hollandais reproduisent les mêmes dispositions.

La faute de l'ouvrier reçoit, dans la législation anglaise, une définition plus large que dans les lois précédentes. Pour que l'ouvrier perde tout droit à une indemnité, il ne suffit pas d'une faute légère, il faut que cette faute soit sérieuse et « intentionnelle », et ici le mot « intentionnelle » signifie faute commise en pleine connaissance de cause sans qu'il

(1) Réforme sociale, 16 avril 1898.

y ait eu intention, de la part de l'ouvrier, de provoquer un accident. (1)

Cette définition peut devenir une source abondante de procès, car la violation d'un règlement d'atelier ou d'une loi du Parlement constituera nécessairement un fait grave et intentionnel, mais la jurisprudence ne paraît pas favoriser cette interprétation; comme exemple de ses décisions les plus récentes, citons l'ivrognerie reconnue comme faute sérieuse et intentionnelle.

Que dire maintenant de la faute lourde ou inexcusable du patron?

La loi française se contente de permettre au juge d'augmenter l'indemnité de la victime,

Plus rigoureuse, à l'égard du patron, la loi allemande le déclare responsable même de sa simple négligence, mais elle exige que sa faute ait été constatée par la juridiction répressive. La loi autrichienne ne le rend responsable que de sa faute grossière, mais elle assimile à la faute grossière l'inaptitude technique de son représentant et l'oblige à réparer l'accident non-seulement dans les limites prévues par la loi d'assurance, mais elle donne encore à l'ouvrier ou à ses ayants-droit, une action directe en paiement de l'excédent d'indemnité allouée par les lois existantes. (Articles 1325-1327 du code civil autrichien.) (2).

La loi anglaise décide que dans le cas de négligence personnelle ou d'acte intentionnel, soit du patron, soit de son préposé, l'indemnité pourra être augmentée et l'ouvrier pourra, à son choix, ou réclamer cette indemnité en vertu de la loi nouvelle (loi du 6 août 1897) ou recourir à la procédure qui lui était ouverte antérieurement par la Common Law ou l'act de 1880.

Telles sont les solutions admises par les législations modernes sur la question de la faute. Quant aux conditions

(1) Rist. Législation anglaise sur la responsabilité, page 52.

(2) Sachet, page 550.

exigées pour que les accidents donnant droit à indemnité, voici, rapidement exposés, les principes adoptés :

En Allemagne, comme en Autriche et en Danemark, la loi exige que l'accident soit survenu au lieu du travail et pendant la durée des heures de travail. Pour la loi anglaise, plus restrictive, l'accident doit naître du travail lui-même et il faut que ce travail ait lieu dans ou auprès d'une fabrique ou d'une mine.

La loi française parle des accidents survenus par le fait du travail ou à l'occasion du travail, il suffit qu'il y ait entre le travail et l'accident une relation de cause à effet. Dans le même sens, la loi italienne s'applique à tous « les accidents survenus par suite de cause violente à l'occasion du travail » ; la loi espagnole déclare le « patron responsable des accidents survenus à ses ouvriers en raison et dans l'exercice de leur profession ou durant l'exécution du travail en cours, à moins qu'ils ne soient dus à un cas de force majeure, étranger au genre de travail en cours ».

L'adoption du système du risque professionnel d'après lequel la réparation des accidents doit rentrer dans les frais généraux de l'industrie, implique une tarification légale des indemnités. Il est indispensable, en effet, que les industriels puissent se rendre compte exactement de l'importance des charges que leur impose le risque, et cette tarification peut seule servir de base aux calculs des assurances.

La base choisie pour le calcul de l'indemnité a été naturellement le salaire. Il y a entre l'indemnité et le salaire un rapport direct, la première ayant pour but de suppléer à l'autre.

La plupart des législations accordent ainsi une indemnité proportionnelle au salaire ; quelques unes ont fixé un maximum et un minimum. C'est une raison d'humanité qui rend un minimum nécessaire pour assurer à la victime, sans tenir compte du salaire, les soins qu'exige son état ; c'est une raison pratique qui explique la fixation d'un maximum.

Il faut distinguer :

- 1° Les accidents entraînant une incapacité temporaire;
- 2° Ceux entraînant une incapacité permanente;
- 3° Ceux suivis de mort.

La part proportionnelle de salaire accordée en cas d'indemnité varie avec les législations. Elle est de 50 % en Angleterre, en Allemagne, en Norvège, au Luxembourg et dans le projet belge.

En Danemark, l'allocation est plus élevée ($\frac{3}{5}$ du salaire) avec un minimum d'une couronne (1 fr. 32) et un maximum de deux couronnes (2 fr. 75).

En Finlande, l'indemnité est de $\frac{6}{10}$ du salaire avec un maximum de 2 marcs 50 pennis, soit 2 fr. 50 par jour.

Pour les accidents entraînant une incapacité temporaire, on est d'accord pour ne reconnaître un droit à la victime que si l'incapacité s'est prolongée pendant un certain temps. Le délai varie avec les législations, il est de deux semaines en Angleterre, de 15 jours dans le projet belge, de 3 jours dans le grand duché de Luxembourg, de 6 dans la loi italienne et de 7 en Finlande.

Certaines législations accordent une indemnité plus faible pour les courtes maladies que pour celles qui se prolongent; tel est le système allemand qui élève le montant de l'allocation de 50 à 66 % après le 29^e jour et 66 à 67 % après le 90^e. Le projet belge donne droit, après le 28^e jour de maladie, à un secours supplémentaire égal à trois fois le salaire quotidien moyen.

Pour l'incapacité permanente, les projets et les lois ont fixé des indemnités variables qui, toutes, sont au dessous du salaire que gagnait l'ouvrier avant l'accident. Le montant de la rente s'élève de 66 à 67 % du salaire en Allemagne, à 70 % dans la loi belge, à 60 % en Autriche et en Finlande, à 60 % en Norvège avec un maximum de 50 aères, à 70 % en Hollande; à $\frac{2}{3}$ de salaire si celui-ci est inférieur à 1500 francs et à $\frac{2}{9}$ pour tout ce qui est supérieur dans le grand duché de Luxembourg. D'autres législations allouent

à la victime de l'accident un capital dont elle peut disposer. Ainsi la loi danoise attribue un capital égal à 6 fois le salaire annuel avec fixation d'un maximum de 4.800 couronnes (6336 fr.) et d'un minimum de 1800 (2376 fr.); de même en Italie, l'indemnité est fixée à 5 fois le salaire annuel avec un maximum de 3000 liras.

En cas de mort, le système généralement adopté est celui des rentes accordées aux veuves et aux orphelins. La Finlande (1) accorde à la veuve une rente égale à 20 % du salaire annuel de l'ouvrier tué et une rente égale à 10 % du salaire à chaque enfant de moins de 15 ans, sans toutefois que l'ensemble de ces rentes puisse dépasser 40 % du salaire. L'Autriche alloue des frais funéraires dont le montant est fixé d'après les coutumes locales avec maximum de 25 florins (62 fr. 50).

Le conjoint survivant a droit à une rente de 10 % du salaire qui, en cas de remariage subséquent, est convertie en un capital égal à 3 fois la rente ; chaque enfant légitime est titulaire, jusqu'à 15 ans, d'une pension égale à 15 %, s'il est orphelin de père ou de mère, à 20 % s'il est complètement orphelin. Chaque enfant illégitime touche 10 % et l'ensemble des pensions de la veuve et des enfants ne doit pas dépasser 50 %. Les ascendants de la victime, qui étaient à sa charge, peuvent obtenir également 20 % si le maximum de 50 % n'a pas été dépassé. La législation norvégienne admet les mêmes bases avec cette seule différence que les frais funéraires sont fixés à 65 francs.

Un deuxième système consiste à verser, en cas de mort, un capital fixe aux personnes qui étaient à la charge de la victime.

En Italie et au Danemark, l'indemnité, en cas de mort, est égale à 5 fois le salaire annuel en Italie et à 4 fois le même salaire en Danemark. Dans ce dernier pays, le ma-

(1) Bulletin de l'Office du travail, août 1900.

ximum de l'indemnité est fixé à 4445 francs (3200 couronnes) et le minimum de 1666 francs (1200 couronnes).

La loi anglaise fait une distinction suivant les charges de famille : si l'ouvrier laisse à son décès des personnes entièrement à sa charge, l'indemnité est égale au total des salaires qu'il a gagnés au service du même patron durant les trois années qui ont précédé l'accident, sans que la dite indemnité puisse être inférieure à 3750 francs ou supérieure à 7500 (1). Dans le cas contraire, l'indemnité est fixée à l'amiable, sans pouvoir dépasser les sommes indiquées ci-dessus ou en cas de désaccord par un arbitrage. L'Espagne vient, dans sa loi du 30 janvier 1900, d'adopter des principes analogues à ceux de la loi anglaise (2).

Il ne suffit pas de reconnaître à l'ouvrier un droit à l'indemnité, de déterminer cette indemnité, il faut donner à la victime ou à ses ayants-droit la certitude qu'ils toucheront ce qui leur est promis, il faut leur donner une garantie contre l'insolvabilité du patron. D'autre part, il ne faut pas imposer des charges excessives à l'industrie par l'application du Risque professionnel, et même encore créer un avantage à la grande industrie, par rapport aux petites exploitations.

Le meilleur moyen de répondre à ces desiderata est l'assurance. Malheureusement, il règne sur l'application de l'assurance, tant dans les faits que dans les doctrines, la plus grande incertitude.

Toutes les législations n'ont pas poussé au même degré la déduction logique des conséquences du Risque professionnel. Les unes vont franchement jusqu'à l'assurance obligatoire : ce sont les législations allemande et autrichienne en première ligne, puis les lois italienne et norvégiennes.

En Suisse, les Chambres fédérales avaient adopté, le

(1) Sachet, page 231.

(2) Voir Bulletin de l'Office du Travail, avril 1900.

5 octobre 1899, une loi sur l'assurance obligatoire contre la maladie et les accidents conjointement avec l'assurance militaire (1).

Comme opposition à cette première conception, nous trouvons la solution toute négative adoptée par le législateur anglais. Celui-ci a considéré son œuvre comme terminée quand il a proclamé le principe du Risque professionnel et procédé à la tarification nécessaire.

Il ne prévoit aucune organisation destinée à garantir le paiement des indemnités. Il s'est borné :

1° A spécifier que les indemnités seront versées par les patrons sous forme d'un capital lequel sera, sur décision de l'arbitre, soit remis aux victimes, soit placé à la caisse d'épargne postale;

2° Au cas de faillite du patron, à affecter au paiement des indemnités d'accidents acquis aux ouvriers les sommes qui leur seraient dues par des compagnies d'assurances;

3° A interdire que par des conventions privées, *contracting out*, les ouvriers renoncent aux avantages que leur assure la loi.

De même, en Danemark, l'Etat ne garantit pas l'indemnité à la victime ou à ses ayants-droit, le Conseil de l'assurance ouvrière joue le rôle de l'arbitre anglais.

Entre les deux solutions précédentes se place celle qu'ont adoptée nos récentes lois sur la matière. Moins audacieuses que le législateur allemand, moins indifférentes que le Parlement anglais, nos Chambres n'ont pas imposé l'assurance, mais en ont simplement facilité l'organisation; et comme ce système n'était pas absolument complet en face des

(1) Si le peuple suisse n'a pas sanctionné cette loi, c'est que deux raisons primordiales semblent avoir influencé son vote; la première, d'ordre politique; une loi fédérale est, pour beaucoup de suisses, un empiètement du pouvoir central sur les cantons; la seconde, d'ordre budgétaire: la contribution fédérale à la Caisse d'assurances avait été évaluée à près de 9 millions de francs par exercice et nécessitait la création d'impôts nouveaux qui effrayaient l'opinion publique.

éventualités à prévoir, la lacune a été comblée par l'Etat lui-même, intervenant comme caution.

Ces principes généraux étant exposés, nous allons aborder le sujet de cette thèse.

Dans une première partie, après avoir rappelé les travaux préparatoires qui ont précédé le vote des deux lois allemande et française, nous examinerons l'application du Risque professionnel en Allemagne et en France, au double point de vue des industries et des personnes, la tarification des indemnités et la procédure adoptées dans chaque pays.

Dans une deuxième partie, mettant d'abord en présence les divers systèmes que pouvait adopter le législateur, en matière de garantie des indemnités, nous expliquerons les solutions adoptées dans les deux législations qui nous occupent.

PREMIÈRE PARTIE

DU RISQUE PROFESSIONNEL

ET SON APPLICATION

EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION SUR LES ACCIDENTS

I. — Allemagne.

La loi fondamentale de l'assurance allemande contre les accidents du travail, est la loi du 6 juillet 1884, qui, la première, a posé le principe de la responsabilité patronale et organisé l'institution de l'assurance obligatoire. Ce sont, on peut dire, les circonstances politiques bien plus que les intérêts économiques, qui ont favorisé sa naissance.

La crainte du socialisme a été un des mobiles puissant qui a conduit le gouvernement allemand à chercher l'amé-

lioration des classes laborieuses ; c'est à la suite de la loi répressive du 21 octobre 1878, contre les menées socialistes, que le gouvernement déposa son premier projet de loi du 8 mars 1881, sur l'organisation de l'assurance. « En discutant la loi du 21 octobre 1878 concernant les agissements subversifs des socialistes démocrates, disait l'exposé des motifs, on a reconnu la nécessité d'apposer aux faits inquiétants qui ont rendu cette loi nécessaire, en même temps que l'action coercitive des mesures tendant à améliorer la situation des ouvriers. »

Quelle était à cette époque la situation des ouvriers au point de vue des accidents du travail.

Dans l'ancien droit civil allemand, un accident de travail dû à un cas fortuit ou à l'imprudence de la victime, ne donnait naissance au profit de cette dernière personne, à aucun droit à une indemnité. La victime avait seulement recours contre l'auteur direct de l'accident, lorsque cet accident pouvait être attribué à la faute personnelle d'un tiers.

La loi du 7 juin 1871, sur la responsabilité civile apporta quelques tempéraments à la législation existante. Cette loi s'appliquait plus spécialement aux entrepreneurs de chemins de fer de l'empire quelle déclarait responsable de tout accident survenu dans l'exploitation et le transport, à moins qu'il ne soit démontré que cet accident était dû à la faute de la victime ou à un cas de force majeure ; mais le législateur n'avait pas osé appliquer ce régime aux autres industries, il s'était contenté d'étendre la responsabilité du patron et celle de ses préposés.

Le patron était déclaré responsable, dans le cas où un accident survenait dans ses chantiers par sa faute ou par celle d'un de ses employés, seulement l'obligation de faire la preuve de cette faute restait à la charge de la victime. Les accidents dus à un cas fortuit, à une imprudence de la victime ou d'un de ses compagnons de travail, ne donnaient pas plus droit que par le passé à l'indemnité.

L'application de ce régime avait soulevé une multitude de procès entre les compagnies d'assurances et le patron, L'obligation pour le blessé de faire la preuve de la culpabilité du patron ou de ses préposés, avait rendu illusoire dans la plupart des cas, les bienfaits de la loi de 1871.

Le système du renversement de la preuve admis pour les chemins de fer, un instant proposé pour les autres industries, fut repoussé complètement dans le projet de 1881, car il aurait pu diminuer les procès sans les supprimer. Ce projet repoussa également l'extension à tous les accidents, du principe de la responsabilité civile du patron, extension qui eût entraîné, pour l'industrie, des charges excessives; il préféra substituer à cette responsabilité une assurance générale régie par des principes de droit public.

Les entrepreneurs de chemins de fer restaient soumis au régime en vigueur, mais les chefs d'exploitations des mines, d'usines et d'établissements industriels, en général, étaient obligés d'assurer leurs ouvriers et employés contre les accidents. L'assurance devait être contractée par les patrons auprès d'une institution créée par l'empire, à l'exclusion des compagnies privées.

Les ouvriers devaient payer une partie de la prime d'assurance et l'État se chargeait d'une autre partie, en prévision de la diminution des frais d'assistance publique que cette assurance lui procurait. Le principe du risque professionnel était posé, mais la responsabilité de l'entrepreneur était limitée à l'égard de la victime, au cas des accidents produits intentionnellement et à l'égard de l'établissement d'assurance, au cas de faute lourde.

Le Reichstag admit le principe du Risque professionnel, mais il repoussa le concours financier de l'empire et proposa de substituer, à l'établissement d'empire, des établissements propres à chacun des États confédérés. Le texte modifié fut voté par le Reichstag, le 15 juin 1881, mais ce vote ne fut pas ratifié par les États, le 25 juin suivant.

Le rejet, par le gouvernement des Etats confédérés, n'était qu'un ajournement de la solution législative de la question. Les discussions parlementaires auxquelles ce premier projet venait de donner lieu, avaient relevé l'insuffisance des matériaux statistiques, relatifs aux accidents de travail.

Aussi, le chancelier de l'empire, pour combler cette lacune, adressa des circulaires aux gouvernements des Etats, les invita à faire dresser une statistique présentant :

1° Le nombre et la nature des accidents qui surviendraient pendant les mois d'août, de septembre, octobre et novembre de l'année 1881 ;

2° La valeur relative des risques des différentes industries ;

3° La valeur des charges financières que l'assurance ferait peser sur l'industrie et sur l'empire ;

4° L'étendue du domaine que l'assurance contre les accidents occupait déjà et l'influence qu'elle avait exercée sur le nombre des accidents. Les résultats de cette enquête n'ont plus qu'une valeur historique ; ils permirent de constater l'insuffisance des assurances existantes, pour indemniser les ouvriers blessés et d'établir quelles seraient les charges futures du régime basé sur l'assurance obligatoire.

Le 17 novembre de cette même année 1881, qui avait vu le rejet du premier projet d'organisation d'assurance, l'empereur Guillaume I^{er}, ouvrait la session du Reichstag par un remarquable message indiquant la solution que devait donner le législateur à la question si intéressante des accidents de travail. Nous citerons ce message qui est regardé en Allemagne comme le véritable point de départ de l'institution des établissements d'assurance :

« Nous considérons, dit l'Empereur, qu'il est de Notre devoir impérial, de demander, de nouveau, au Reichstag, de prendre à cœur le bien des ouvriers, et Nous pourrions regarder avec une satisfaction bien plus complète, toutes les œuvres que Notre gouvernement a pu réaliser avec l'aide

de Dieu, si Nous pouvions acquérir la certitude que Nous laisserions après Nous, à la Patrie, une garantie nouvelle et durable, qui assurerait la paix intérieure et donnerait à ceux qui souffrent, l'assistance à laquelle ils ont droit. Dans les efforts que nous dirigeons à cet effet, Nous sommes certain de l'assentiment de tous les gouvernements confédérés et Nous comptons sur l'appui du Reichstag, sans distinction aucune des partis. C'est dans ce sens qu'un projet de loi sur l'assurance des ouvriers contre les accidents du travail est en préparation. Le projet sera complété par un autre projet de loi, dont le but sera d'organiser d'une façon uniforme, les caisses de secours en cas de maladie. Mais ceux-là aussi que l'âge ou l'invalidité ont rendu incapables de pourvoir au gain quotidien, ont droit à plus de sollicitude que ne leur en a accordé jusqu'ici la société. Trouver les véritables voies et moyens pour rendre cette sollicitude effective, est une tâche difficile, il est vrai, mais essentielle de tout État qui est fondé sur des bases morales d'une vie publique chrétienne. C'est par une union étroite avec les forces réelles de cette vie et par l'organisation de ces forces, sous la forme d'associations corporatives, placées sous la protection de l'État et jouissant de sa sollicitude, qu'il sera possible, Nous l'espérons, de remplir une tâche à laquelle le seul pouvoir de l'État ne pourrait satisfaire dans la même mesure. »

C'est en s'inspirant des principes contenus dans ce message, que le gouvernement présenta successivement les deux projets du 8 mai 1882 et du 14 avril 1883. Le premier ne put aboutir avant la fin de la session du Reichstag.

Voici dans les grandes lignes, l'économie de ces deux projets.

Au point de vue du risque professionnel le projet de 1883 limitait la responsabilité de l'entrepreneur à l'égard de la victime, au cas des accidents produits intentionnellement et à l'égard de l'établissement d'assurance, au cas de faute lourde. Le projet de 1883, subordonnait l'exercice du droit

de la victime au prononcé d'un jugement préalable ; d'autre part, il limitait la faute lourde au cas où l'entrepreneur n'a pas fait preuve de l'attention spéciale à laquelle l'oblige ses fonctions ; les préposés de l'entrepreneur étaient responsables comme l'entrepreneur lui-même. (1)

Quant à l'organisation de l'assurance, le projet de 1882, instituait des associations professionnelles chargées d'assurer chacune, les individus de sa profession, avec une subvention de 25 p. o/o, à la charge de l'entreprise. Le projet de 1883, créait au contraire les corporations autonomes et remplaçait la subvention de l'empire, par la garantie de l'empire, en cas d'insuffisance des ressources financières des corporations. Le projet de 1883, étendait en outre le bénéfice de l'assurance aux employés dont le traitement annuel dépassait 2.000 marcs et autorisait les chefs des petites industries à assurer leur propre personne. Enfin le projet de 1883, instituait l'Office impérial des assurances, comme juridiction d'appel des tribunaux arbitraux prévus par le projet de 1882.

Le projet de 1883, soumis au Reichstag, fut adopté après quelques modifications concernant notamment la création facultative d'Offices d'assurances d'États, pour les corporations limitées au territoire d'un État, et l'obligation pour chaque corporation de constituer un fonds de réserve.

Tels sont, brièvement exposés, les termes qui ont conduit à la loi du 6 juillet 1884. Cette loi était incomplète, car elle ne visait que les ouvriers de l'industrie privée ; des lois complémentaires sont venues successivement étendre le domaine de l'assurance.

Telles sont :

1^o La loi du 28 mars 1885, sur l'assurance des ouvriers des établissements d'Empire ou d'Etat.

2^o La loi du 5 mai 1886 qui s'applique aux ouvriers agricoles et forestiers ;

(1). Bellom, page 74.

3° La loi du 11 juillet 1887, relative aux ouvriers employés dans les entreprises de travaux de construction ;

4° La loi du 23 juillet 1887, qui concerne les gens de mer.

II. — En France.

Jusqu'au vote définitif de la loi du 9 avril 1898, les projets nombreux se sont succédé, et il serait trop long de les passer en revue, d'autant plus que nous aurons plus d'une fois l'occasion, dans le courant de ce travail, d'en rappeler les caractères.

Nous nous bornerons à exprimer les principes généraux des plus importants d'entre eux. Disons tout d'abord que la rigueur des principes contenus dans les articles 1382 à 1384, du Code civil, avait été tempérée depuis longtemps par les dispositions bienveillantes des tribunaux qui tendaient de plus en plus à élargir les cas d'indemnité, en se montrant de plus en plus large dans l'appréciation des éléments qui constituent la faute.

En outre, les déficiences de la législation étaient atténuées en partie dans la pratique, par l'usage très répandu des caisses de secours et des assurances.

La première proposition de réforme législative est celle qui fut déposée par M. Martin Nadaud, à la Chambre des Députés, le 29 mai 1880 ; elle se bornait à substituer au principe de la responsabilité délictuelle celui de la responsabilité contractuelle.

Jusqu'en 1888, on ne compte pas moins de dix-sept projets dus à l'initiative parlementaire, ou à l'initiative gouvernementale. Le projet voté le 10 juillet 1888, admettait le risque professionnel, proclamait l'irresponsabilité de l'ouvrier, établissait la tarification forfaitaire des indem-

nités, mais, tout en reconnaissant la nécessité de l'assurance, il ne la déclarait pas obligatoire ; il prévoyait cependant l'organisation de syndicats ou de caisses d'assurances mutuelles sous le contrôle de l'État, en même temps qu'une réorganisation de la caisse d'État, créée par la loi de 1868. Ce projet n'aboutit pas ; le Sénat lui fit subir des modifications profondes, telles que le refus de l'indemnité au cas de faute lourde de l'ouvrier et la suppression de l'organisation de l'assurance par l'État. Le gouvernement se décida alors à présenter lui-même un nouveau projet, dont le texte fut déposé à la Chambre, le 28 juin 1890, par M. Jules Roche, ministre du commerce ; il acceptait en grande partie le système du Sénat, en ce qui concerne la faute lourde et le taux des indemnités ; mais il consacrait le principe de l'assurance obligatoire pour les patrons, qui devaient à cet effet, être réunis en associations par nature d'industrie. Le système financier, emprunté à l'Autriche, était celui de la capitalisation (1). Ce projet gouvernemental ne fut pas adopté et fut suivi de six autres propositions émanant de l'initiative parlementaire.

La commission chargée d'examiner ces dernières, élaborait elle-même un projet de loi qui fut déposé par M. Ricard, rapporteur, le 25 février 1892 et qui fut adopté par la Chambre, avec certaines modifications le 10 juin 1893. Ce nouveau projet se prononçait pour l'application la plus large du risque professionnel aux industries assujetties dont la liste serait dressée par un comité consultatif ; il admettait le forfait légal, mais il laissait au tribunal la faculté de réduire sans limitation les indemnités en cas de faute lourde de la victime et de les augmenter jusqu'à concurrence du salaire moyen total en cas de faute lourde du patron ; il innovait en créant une juridiction arbitrale pour connaître les différends entre patrons et ouvriers ; enfin il substituait à l'assurance mutuelle professionnelle

(1) Nous expliquerons l'économie de ce système, lorsque nous parlerons de la garantie des indemnités.

et directe par l'État, l'assurance mutuelle par circonscriptions territoriales. Le système de la capitalisation était adopté pour la répartition des charges, et l'avance des indemnités devait être faite par la caisse nationale des assurances contre les accidents.

L'assurance n'était pas cependant obligatoire, mais pour rester son propre assureur, ou pour s'assurer à une compagnie privée, il fallait chaque année déposer un cautionnement déterminé par le ministre. La charge d'un tel cautionnement, rendait pour ainsi dire impossible l'assurance facultative.

Au Sénat, ce projet fut vivement discuté ; l'institution du tribunal arbitral, fut repoussé et on ne put s'entendre sur l'organisation du système de garantie. Une commission fut chargée d'élaborer un texte nouveau qui fut adopté par le Sénat, le 24 mars 1896, et qui peut se résumer dans les quelques propositions suivantes : consécration du risque professionnel, sauf au cas de faute inexcusable de la victime ; fixation pour chaque catégorie d'accidents d'un maximum d'indemnité ; suppression de toute assurance obligatoire ; concession aux ouvriers, créanciers de l'indemnité d'un privilège général sur les biens du patron.

Renvoyé à la Chambre, le projet sénatorial fut, sur le rapport de M. Maruéjouls, repoussé par la Commission qui proposa, à son tour, un nouveau texte. Elle renonçait, par esprit de conciliation, au tribunal arbitral et à l'assurance obligatoire par l'État, mais elle maintenait le système du forfait, tout en permettant de tenir compte de la faute inexcusable du patron et de l'ouvrier. D'autre part, le chef d'entreprise devait verser à la Caisse nationale les fonds nécessaires au service des pensions, mais des exceptions étaient faites pour les syndicats d'industriels présentant certaines garanties. Tous les patrons qui n'auraient pas pu demeurer leurs propres assureurs étaient groupés par circonscriptions territoriales et soumis à l'assurance mutuelle obligatoire.

Ce texte vint en discussion à la Chambre le 27 octobre; mais, à peine la délibération commencée, M. Boucher proposa de substituer à l'assurance obligatoire, la création d'un fonds de garantie destiné à parer à l'insolvabilité des chefs d'entreprises. La circonscription régionale fut maintenue mais avec un caractère purement facultatif, tout patron pouvant demeurer son propre assureur.

La Commission sénatoriale remania ces dispositions, supprima les circonscriptions territoriales jugées par elle inutiles, donna à la Caisse nationale des retraites réorganisée le rôle que devait jouer, dans le projet Boucher, la Caisse nationale des accidents, notamment la gestion du fonds de garantie et ne laissa subsister le privilège que pour les indemnités temporaires.

C'est après tous ces remaniements successifs que le texte de 1893, voté par le Sénat, le 19 mars 1898, et par la Chambre, le 26 mars 1898, devint la loi du 9 avril 1898.

Cette loi, que nous allons examiner, consacre le principe du Risque professionnel, la tarification forfaitaire, mais laisse au chef d'entreprise la liberté de rester son propre assureur, de s'affilier à des syndicats de garantie ou à des sociétés mutuelles, ou de s'assurer à des compagnies privées.

Les travaux préparatoires des deux législations nous laissent déjà prévoir les causes qui les feront diverger.

En Allemagne, c'est le socialisme autoritaire qui a dirigé le législateur et l'a conduit à confier à l'Etat le soin de mener à bien cette œuvre de solidarité sociale qui est en même temps une œuvre de solidarité politique. Tout sera prévu et réglementé par la loi, l'individu disparaîtra dans l'organisation administrative qui l'englobera et qui le lais-

sera se mouvoir sans initiative dans un cercle étroit et limité.

En France, le législateur a dû obtenir l'assentiment des opposants à toute réforme et concilier les partis en présence. Devant l'opinion libérale, qui s'inspirait des doctrines anglaises et l'opinion autoritaire qui préconisait la méthode allemande, il a abouti à un compromis ; la faculté laissée aux chefs d'entreprise de ne pas s'assurer est un hommage rendu au libéralisme ; la création du fonds de garantie est une satisfaction donnée aux partisans du monopole d'Etat.



CHAPITRE II

DES ENTREPRISES SOUMISES A LA LÉGISLATION DES ACCIDENTS



Le but que s'est proposé le législateur dans les deux pays est le même, c'est celui de réparer les désastres de l'industrie ; il faut donc pour qu'une exploitation soit soumise à loi de responsabilité qu'elle expose ses ouvriers à des risques, en second lieu qu'elle ait un caractère industriel. La

première condition s'explique aisément, car s'il n'y a pas de risques, l'assurance est inutile; quant à la seconde, pour la réaliser, l'entreprise devra être à la fois conçue dans une idée de lucre et comporter une certaine continuité. L'application de ces principes exclut de la loi toute œuvre philanthropique et toutes les exploitations organisées en vue de l'ordre public ou de la défense nationale, aussi bien que les entreprises accidentelles.

La législation allemande sur les accidents se divise en trois parties :

1^o Assurance des ouvriers de l'industrie ;

2^o Assurance des ouvriers agricoles :

3^o Assurance des gens de mer.

La législation française a prévu également ces trois catégories de travailleurs ; la loi du 9 avril 1898 s'appliquait à l'industrie aussi bien qu'à l'agriculture, mais les difficultés auxquelles donnait lieu l'interprétation du texte au sujet de cette dernière amenèrent le vote de la loi du 30 juin 1899, spéciale pour les exploitations agricoles. Quant aux gens de mer, la loi du 23 avril 1899 est venue combler la lacune existant dans la loi du 9 avril et a créé une caisse de prévoyance entre les marins français contre les risques d'accidents.

Industrie proprement dite. — Nous avons déjà dit que la loi allemande énumérait limitativement les exploitations assujetties à l'assurance, tout en laissant le soin à l'Office impérial d'étendre le bénéfice de ses dispositions aux nouvelles entreprises et à celles qui, par leur nature, peuvent être assimilées aux entreprises déjà sujettes. La loi française est-elle limitative comme la loi allemande ou bien est-elle énonciative ? La question est discutée en théorie et ne laisse pas d'être embarrassante dans la pratique.

On a soutenu le caractère limitatif, en s'appuyant sur son texte même qui semble par l'énumération détaillée des industries assujetties, impliquer par cela même, une idée de restriction. D'autre part, les débats parlementaires,

notamment le rapport de M. Ricard, en 1892, lors de la discussion du projet de 1893 et la déclaration faite par M. Boucher, ministre du commerce, à la séance de la Chambre du 28 octobre 1897, peuvent être invoquées en faveur de cette première opinion. Mais la circulaire adressée le 24 août 1899, aux préfets par le ministre du commerce et de l'industrie, pour l'application de la loi, émet un avis contraire : « Le droit nouveau, dit le ministre, n'est pas le droit commun, il ne s'applique point aux accidents survenus dans toutes les entreprises, seules en principe les entreprises industrielles, s'y trouvent soumises. Il ne s'étend aux entreprises commerciales ou agricoles, que si, comportant la fabrication ou la mise en œuvre de matières explosibles ou l'emploi de moteurs inanimés, elles exposent par celà même, les ouvriers à des risques analogues à ceux des entreprises industrielles proprement dites. Par contre, il semble bien que toute l'industrie sans distinction soit assujettie ». Partant de ces principes, l'administration des contributions directes chargée d'établir la taxe de garantie, a dressé la nomenclature des professions passibles de cette taxe et y a compris toutes celles qui comportent un travail de transformation, de confection ou de main-d'œuvre, sans faire de distinction entre la grande et la petite industrie, l'usine, la manufacture et l'atelier C'est ainsi que les cordonniers, les tailleurs, les couturières et les modistes ont été imposés à la taxe.

Le comité consultatif des assurances est allé encore plus loin, en déclarant que doivent être compris dans la loi, les charcutiers, les bouchers, les boulangers (décision du 24 janvier 1900).

Or, il faut remarquer que c'est aux tribunaux de l'ordre judiciaire, qu'il appartient de statuer sur les conséquences de l'incident et par suite sur l'application de la loi, à tel ou tel commerçant ou industriel et il peut se produire une divergence d'opinion entre le comité consultatif et les tribunaux. Le fait s'est produit justement pour la profession

de boucher ; le tribunal de simple police d'Angers a jugé que le boucher n'était pas assujetti, parce que sa profession ne rentrait dans aucune des catégories énumérées à l'article 1 de la loi du 9 avril 1898 (jugement du 30 novembre 1899). (1)

D'autre part, l'inscription au rôle de la taxe de garantie peut être ordonnée par le Conseil de préfecture et le Conseil d'État, pour un chef d'entreprise auquel les tribunaux de l'ordre judiciaire refusent d'appliquer les dispositions de la loi.

Nous constatons ainsi, dans la pratique, des inconvénients qui résultent de l'absence d'un pouvoir unique de réglementation. Il serait préférable d'adopter un système analogue à celui de l'Allemagne et de confier à une haute juridiction seule le soin de dresser la liste des exploitations assujetties. Cette idée avait d'ailleurs trouvé place dans le projet de 1893 ; la mission était alors confiée au Conseil d'État.

Passons maintenant à l'examen rapide des diverses branches d'industrie sujettes à la législation des accidents :

La loi allemande fait une distinction entre les industries reconnues dangereuses et celles présentant un risque moindre, et ne soumet les secondes à l'assurance que si elles réalisent certaines conditions.

Dans la 1^{re} catégorie elle range : (2)

Les mines, salines, ateliers de préparation mécanique, carrières, chantiers de constructions terrestres ou navales, fabriques et usines métallurgiques. (Art. 1 § 2).

Sont assimilés aux fabriques :

1° les établissements industriels qui font un usage permanent de chaudières ou de moteurs actionnés par une force élémentaire (vent, eau, gaz, vapeur, etc, et cela quelle que soit la consistance de l'entreprise, fut-elle réduite à un

(1) Bulletin de l'office du travail, mai 1900.

(2) Bellom, page 80.

simple atelier, et quel que soit l'entrepreneur (État, commune, établissement de bienfaisance ou simple particulier);

2° les établissements où l'on produit industriellement des matières explosives. (Art. 1 § 4).

Dans la 2^e catégorie :

1° Les établissements qui, en l'absence de chaudières et de moteurs élémentaires, sont affectés au travail ou à l'élaboration industrielle de produits et ont une consistance importante que la loi définit par un effectif minimum de dix ouvriers employés à titre permanent. (Art. 1 et 4.)

2° Tous les établissements que désigne l'Office impérial des assurances. (Art. 1 et 5.) L'Office impérial a établi à cet égard sa jurisprudence en tenant compte des éléments suivants : importance de l'espace occupé par l'établissement, importance de la production en qualité et en valeur, organisation du travail et part plus ou moins grande attribuée au travail mécanique, rôle et caractère du chef d'entreprise, importance des risques d'accidents sans toutefois que la valeur minima de ceux-ci dans une entreprise déterminée puisse être considérée comme un motif de lui refuser le caractère de fabrique.

Rapprochons de ces dispositions le texte de la loi française, nous constatons une grande analogie dans les vues des deux législateurs au point de vue de la désignation des entreprises assujetties; cependant nous reconnaitrons que la loi française se prête à une interprétation plus large : son texte distingue d'une part « les usines, manufactures et chantiers », d'autre part « l'exploitation ou partie d'exploitation dans laquelle sont fabriquées ou mises en œuvre des matières explosives ou dans laquelle il est fait usage d'une machine mue par une force autre que celle de l'homme ou des animaux ».

La loi ne définit pas ce qu'il faut entendre par usine, manufacture et chantier, mais elle entend comprendre sous ces dénominations tous les établissements où les ouvriers sont réunis dans un travail commun, quel que soit

le nombre de ces ouvriers, qu'il y ait ou non des moteurs ou des outils dangereux. Faut-il dire que les ateliers sont assujettis ? La loi ne le dit pas et les travaux préparatoires font interpréter ce silence comme intentionnel.

Or, la circulaire déjà citée du ministre du commerce, s'exprime ainsi à ce sujet : « En vain, arguerait-on de l'absence du mot atelier, employé dans d'autres lois pour soustraire aujourd'hui la petite industrie, l'atelier de menuisier ou de modiste, au régime du risque professionnel. » L'administration des finances, applique la taxe de garantie à tous les ateliers soumis à la patente, c'est-à-dire à ceux occupant au moins un ouvrier. D'ailleurs, le maréchal-ferrant, le forgeron, le serrurier, ne sont-ils pas journellement exposés à des accidents aussi bien que le mécanicien ou l'ouvrier tisseur ! Quoiqu'il en soit, les tribunaux n'ont pas eu à se prononcer. Seul, le comité consultatif a émis l'avis que les maréchaux-ferrants et les charrons (1), forgerons, les couturiers, les fabricants de dentelles et broderies (2), devraient être assujettis.

La loi allemande, en exigeant la présence d'un moteur dans l'atelier, a exclu par celà même la petite industrie et l'industrie à domicile.

La deuxième partie du texte français doit être interprétée d'une façon plus restrictive, elle correspond, on peut dire, à la première série des industries visées par la loi allemande. Comme ces dernières, les entreprises françaises doivent avoir un caractère industriel, consister dans la fabrication ou la mise en œuvre de matières explosives et faire usage d'un moteur.

L'emploi de matières explosives, ne serait pas suffisant, il faut qu'il y ait production ; c'est ainsi que les pharmacies ou les laboratoires de droguerie ne sont pas assujettis ; dans le même sens, l'Office impérial a décidé le 15 octo-

(1) Décision du 24 janvier 1900. Journal officiel du 16 février 1900.

(2) Décision du 7 mars 1900. Journal officiel du 4 avril 1900.

bre 1886, que les pharmacies devaient être exclues pour les mêmes motifs.

Quant à l'usage du moteur, notre loi ne fait aucune distinction entre l'emploi permanent ou l'emploi temporaire d'un moteur inanimé, alors que la loi allemande exige l'usage permanent. Bien plus, l'office impérial, a décidé que le moteur ne devait pas constituer une installation distincte, mais faire partie de l'établissement, qui, tout en l'utilisant, pût exister sans lui (décision du 7 novembre 1885). Que penser d'un atelier de broderie dont les machines sont actionnées par la force électrique empruntée à une usine d'éclairage électrique ? Cet atelier ne tombera pas sous le coup de la loi allemande, il sera cependant soumis à la loi française.

Nous avons vu que la loi allemande ne tient aucun compte de la personne du chef de l'exploitation ; les entreprises de l'État, des communes sont assujetties, comme celles des particuliers. La loi française est muette à cet égard, bien que tous les projets qui l'ont préparée en aient fait mention. Cette disposition a été supprimée dans le projet adopté par le Sénat, le 24 mars 1896, mais le texte ne faisant d'exception qu'en faveur des ouvriers, apprentis et journaliers appartenant aux ateliers de la marine, et des ouvriers immatriculés des manufactures d'armes dépendant du ministère de la guerre ; on doit conclure que les exploitations sus-visées y sont assujetties.

Autres industries. — La loi française comme la loi allemande vise les mines et carrières.

Pour les travaux de construction, la loi allemande de 1884 était plus restrictive que la loi française qui, sous la dénomination d'industrie du bâtiment, embrasse toutes les entreprises se rattachant aux travaux de cette nature.

L'art. 1 § 2 de la loi allemande de 1884 ne désignait que les travaux de maçon, de charpentier, de couvreur, de tailleur de pierres, de puisatier, de ramoneur ; mais l'Office

impérial a ajouté les entreprises de nettoyage, de peinture, de structure, de vitrerie, menuiserie, frottage de parquets, etc.

En outre, la loi de 1885 y a joint les travaux de construction que les administrations des postes et télégraphes, des chemins de fer, de la marine et de la guerre entreprennent à leurs frais; de même, la loi du 5 mai 1886 a ajouté les réparations des bâtiments ayant une affectation agricole ou forestière, la construction des chemins ruraux, digues et canaux.

Enfin, la loi de 1887 a assujetti à l'assurance tous les travaux de construction auxquels les lois antérieures n'étaient pas applicables et elle a constitué une organisation financière de l'assurance spéciale pour l'ensemble des travaux de construction.

Industrie des Transports. — Contrairement à ce qui a eu lieu, pour les autres branches d'industrie, les exploitations rentrant dans l'industrie voitiurière ou des transports ont été limitativement énumérés par la loi allemande du 28 mars 1885, sans que le Conseil fédéral et l'Office impérial aient eu le droit de les compléter.

Sont assujettis :

1° l'exploitation technique des postes et télégraphes et des chemins de fer, et les travaux techniques de la guerre et de la marine;

2° les travaux de dragage;

3° les entreprises industrielles de voiturage, navigation intérieure, flottage, passage des cours d'eau par bacs ou bateaux de remorquage;

4° les entreprises industrielles d'expédition, d'emmagasinement et d'encaissage;

5° les entreprises industrielles d'emballage, de chargement ou de pesage.

Le texte correspondant de la loi française vise : les entreprises de transport par terre et par eau, les entreprises de chargement et de déchargement, les magasins publics.

Son champ-d'application pour les entreprises de transports est aussi étendu que celui du texte allemand. Tous les deux laissent en dehors les transports par mer, qui sont régis par des lois différentes. Remarquons cependant à ce propos, que les pêcheurs sont soumis à la loi de responsabilité en France, alors qu'ils sont exclus de l'assurance allemande. Quant aux entreprises de chargement et de déchargement, comprennent-elles l'emballage, le pesage, le mesurage dénommés par le texte allemand, la question paraît douteuse, le texte ayant un caractère limitatif et cependant l'administration leur applique la taxe de garantie.

Agriculture. — Les entreprises agricoles ont été comprises dans l'assurance allemande, par la loi du 5 mai 1886. Déjà, certaines exploitations accessoires de l'agriculture et des forêts, ayant un caractère industriel avaient été soumises à l'assurance, par la loi de 1884. La loi du 5 mai 1886, a rendu obligatoire l'assurance pour :

- 1° les travaux de l'agriculture et des forêts ;
- 2° le jardinage d'art et de commerce ;
- 3° les entreprises agricoles et forestières accessoires, non comprises dans la loi de 1884.

L'office impérial chargé d'étendre le domaine d'application de la loi, a soumis à l'assurance :

- 1° les battues organisées en vue de la destruction des animaux nuisibles, lorsqu'elles sont effectuées à l'aide du personnel employé à la culture ;

- 2° l'extraction de la tourbe et les exploitations de sable directement rattachées à une exploitation agricole ;

De même : les entreprises d'élevage étrangères à toute culture du sol, les établissements où l'on entretient des étalons sans procéder au dressage, l'écorçage des arbres en pleine forêt, la carbonisation des bois en meules effectuée sur place.

La loi allemande, comprend ainsi dans l'assurance agricole, une série d'exploitations diverses qui tout en se rattachant à l'agriculture, n'ont pas cependant le caractère de

travaux agricoles proprement dit. Sur ce point, la loi française est plus restrictive, elle n'a entendu soumettre à la loi de responsabilité, que les exploitations concernant les divers travaux des champs, et encore faut-il qu'il soit fait usage de moteurs inanimés. La loi du 30 juin 1899, restreint la loi de 1898 « aux accidents occasionnés par l'emploi de machines agricoles, mues par des moteurs inanimés et dont sont victimes, par le fait ou à l'occasion du travail, les personnes quelles qu'elles soient, occupées à la conduite ou au service de ces moteurs ou machines » et met les risques à la charge de l'exploitant du moteur.

Doit-on conclure, que dans l'ensemble des entreprises visées, l'une des deux législations a un champ d'application plus vaste que celui de l'autre. Il semble difficile de se prononcer, en raison des considérations que nous avons déjà fait valoir. Si, en Allemagne, toutes les exploitations sujettes sont déterminées à l'avance, législativement ou administrativement ; en France, au contraire, la loi laisse trop de place encore aux interprétations divergentes ; quoiqu'il en soit, les principes adoptés pour l'application du Risque professionnel, sont les mêmes et sauf quelques modifications dans les détails, on peut dire que les deux lois ont un domaine d'égale étendue.

L'assurance allemande, qui embrasse déjà plus de dix-huit millions d'assurés, laisse franchement en dehors toute la petite industrie et le commerce, soit environ un million d'exploitations et deux millions d'ouvriers ; le législateur français ne s'est pas prononcé catégoriquement en ce qui concerne les entreprises de cette nature, mais il a émis une formule assez large, pour permettre d'englober le plus grand nombre d'entre elles.

CHAPITRE III

QUI PEUT INVOQUER LE BÉNÉFICE DE LA LOI ?

La loi française a, comme la loi allemande, établi une distinction basée sur le montant du salaire ou du traitement, entre les ouvriers ou employés appelés à bénéficier de ses dispositions. En Allemagne, l'assurance n'est obligatoire que pour ceux dont le gain annuel ou le traitement annuel ne dépasse pas 2000 marcs; au dessus de 2000 marcs, l'assurance est seulement facultative.

En France, ceux dont le salaire dépasse 2400 francs, ne bénéficient de l'indemnité que jusqu'à concurrence de cette somme.

Il y a donc lieu de distinguer les ouvriers en général et les ouvriers à salaire élevé.

Ouvriers en général. — Pour invoquer l'indemnité, l'ouvrier doit réunir, dans les deux législations, certaines conditions. Il faut qu'il soit lié au chef de l'exploitation

par un contrat de louage d'ouvrage, et qu'il apporte un concours effectif dans l'exploitation.

Peu importe, la somme ou la durée du contrat qui unit l'ouvrier à son patron : les directeurs appointés de l'entreprise, les ingénieurs, les contre-maitres, les surveillants, aussi bien que l'ouvrier, ont droit à l'indemnité, mais il est nécessaire que leurs fonctions les obligent à rester dans l'établissement industriel sous la dépendance du chef de l'industrie ou de ses préposés. Les travaux à la tâche, exécutés dans la demeure de l'ouvrier, en dehors de la surveillance du patron, ne sont pas soumis à la loi.

Le législateur allemand exige que le contrat de louage d'ouvrage ait en vue l'exploitation même de l'industrie; c'est une condition rendue nécessaire par l'organisation de l'assurance par corporations de métiers. En sera-t-il de même en France? M. Sachet (1) le pense et il cite l'exemple d'un ouvrier ébéniste qui, réparant un meuble dans un établissement où l'on fabrique des matières explosives, est victime d'une explosion.

En Allemagne, cet ouvrier serait indemnisé par la corporation à laquelle il appartient; en France, l'indemnité doit lui être due par le chef de l'établissement, car s'il est vrai que le patron, n'ayant assuré que ses propres ouvriers, n'a pas pu comprendre, dans son assurance cet employé d'une autre industrie; il est vrai aussi que l'ouvrier se livrait à un travail commandé par lui et qui avait pour but le fonctionnement même de l'exploitation.

D'autre part, fait remarquer M. Sachet, il appartient à un industriel de s'assurer comme bon lui semble, et quand il n'est pas suffisamment garanti, il ne doit s'en prendre qu'à lui des suites de son imprévoyance.

Le contrat de louage d'ouvrage n'est pas la seule convention qui peut unir l'ouvrier à l'industriel.

Sans parler du contrat d'apprentissage, qui donne lieu

(2) Sachet, page 128.

aux mêmes conséquences que le précédent, l'apprenti étant assimilé à l'ouvrier, quant au droit à l'indemnité, il faut citer le marchandage, la participation aux bénéfices et l'association coopérative.

Le marchandage est un travail rétribué à la tâche avec cette particularité qu'un prix unique est fixé pour une tâche nécessitant l'emploi de plusieurs ouvriers pendant une durée indéterminée. Cette convention est passée, soit entre le chef d'industrie et un groupe d'ouvriers associés : c'est le marchandage par association, dont le prix prend le nom de salaire collectif à la tâche, soit entre le chef d'industrie et un entrepreneur qui a, lui-même, sous ses ordres, un certain nombre d'ouvriers.

Dans le premier cas, les travailleurs associés sont, sans contredit, des ouvriers qui travaillent, non pour leur compte, mais pour celui du patron ; mais, dans le marchandage pur et simple, la question est plus délicate. L'entrepreneur qui emploie des ouvriers pour faire exécuter les travaux dont il a l'entreprise est, lui-même, un ouvrier, ou doit être considéré comme patron, suivant l'indépendance plus ou moins grande dont il jouira vis-à-vis du chef d'industrie. Si en se chargeant du travail, il reste placé sous la surveillance de celui-ci, il ne sera qu'un contre-maitre et sa responsabilité est couverte par celle du chef d'industrie ; sa situation personnelle comporte la même distinction ; s'il est assimilé à un contre-maitre, il pourra bénéficier lui-même des avantages du Risque professionnel. En Allemagne, cette distinction n'a pas une grande utilité, parce que les entrepreneurs ont la faculté de s'assurer eux-mêmes, et leur assurance peut même être rendue obligatoire par les statuts des corporations.

En ce qui concerne la participation aux bénéfices, les ouvriers français restent les subordonnés du patron et par celà même sont des ouvriers au sens du mot, la loi allemande les assujettit aussi à l'assurance.

L'office impérial, a décidé le 9 novembre 1885 (1), que l'existence d'un contrat de salaire, pouvait servir de critérium dans la question de savoir si les personnes qui concourent à un même travail, sont toutes des entrepreneurs ou si quelques-unes d'entre elles sont des ouvriers, par rapport aux autres qui seraient des patrons. L'office impérial, le 21 février 1888, a spécifié que si des fils travaillent par postes réguliers, dans une entreprise de leur père, ils doivent être considérés comme les ouvriers de ces derniers et celà même, s'ils sont admis au partage des bénéfices.

Pour les associations coopératives, la question de l'application de la loi à leurs membres, ne se pose pas en Allemagne, ceux-ci étant soumis à l'assurance obligatoire, mais en France, l'application doit en être faite aux coopérateurs, parce que le coopérateur est à la fois patron et ouvrier et c'est en cette dernière qualité qu'il doit être considéré au point de vue de la législation des accidents.

Nous ne pouvons quitter ce terrain, sans parler des sociétés anonymes. Le directeur d'une société anonyme peut-il être admis comme employé à la protection légale ? La question dit M. Pic (2), n'est pas susceptible d'une réponse absolue, et il faut distinguer entre l'administrateur délégué ou le directeur général même, choisi en dehors du conseil d'administration d'une part et le directeur technique préposé à la fabrication d'autre part. Le directeur général ou l'administrateur délégué est un mandataire général représentant de la société et ne peut être considéré comme un employé même supérieur.

Le directeur technique, au contraire, n'est qu'un simple agent d'exécution, uni pour un temps déterminé à la société, par un contrat de louage de services tout à fait semblable dans sa nature, aux contrats intervenus entre la société et

(1) Bellom, note page 138.

(2) Questions pratiques de législation ouvrière, avril 1900.

ses agents de tous ordres, il doit être considéré par suite comme un employé, au sens de la loi de 1898.

Il paraît presque inutile, après ce que nous avons dit déjà, de faire remarquer que dans une société anonyme allemande, les directeurs généraux techniques sont soumis à l'assurance obligatoire ou facultative, suivant leur traitement.

En Allemagne, comme en France, l'ouvrier libre est seul soumis à la loi sur les accidents ; les prisonniers en sont exclus, même s'ils travaillent hors de l'établissement pénitencier, pour le compte d'un entrepreneur. Les domestiques échappent aussi à l'application de la loi, à moins qu'ils ne prennent part au travail industriel même et sur l'ordre de leur maître.

Quant aux membres de la famille du patron, la loi allemande les assimile aux ouvriers, et les soumet à l'assurance obligatoire, car elle ne limite pas l'obligation de l'assurance, aux personnes dont le travail est rémunéré.

En sera-t-il de même en France ?

Nous le pensons, car d'après la législation de la contribution des patentes, dans les professions du tableau C, on compte parmi les ouvriers imposables au droit fixe, la femme travaillant en cette qualité dans l'établissement de son mari, et les enfants même non mariés, employés comme ouvriers dans l'établissement de leur père.

D'autre part, ces exploitations sont, en général, pourvus de moteurs mécaniques et rentrent dans la sphère d'action de la loi. Ce n'est que dans le cas où le patentable travaille dans les conditions ordinaires d'un ouvrier, avec le seul concours de sa femme et de ses enfants non mariés, que ces derniers ne sont point considérés comme ouvriers, mais alors l'établissement est exempt de patente.

La loi du 9 avril 1898 leur sera-t-elle applicable ?

Il s'agit ici d'un « atelier de famille » ; or, un contrat de louage d'ouvrage peut lier les fils au père, aussi bien que tout autre ouvrier au chef d'établissement. Toute la ques-

tion revient à savoir si l'atelier est, ou non, compris dans les industries assujetties à la loi.

Aux conditions précédentes, exigées des personnes appelées à bénéficier de la protection légale, le législateur allemand a ajouté l'interdiction du cumul des indemnités.

La loi exclut à cet effet de l'assurance :

1^o Les militaires et personnes assimilées ;

2^o Les employés des administrations civiles de l'empire, de l'armée et de la marine, qui jouissent des secours prévus par la loi du 15 mars 1886. (1)

3^o Les employés d'un Etat ou d'une association de communes qui jouissent des secours prévus par la loi du 15 mars 1886, ou qui reçoivent un salaire fixe et ont droit à une pension. L'exclusion ne s'applique d'ailleurs que pendant la durée du service qui le motive.

La loi française reste muette sur le cumul des indemnités résultant de la loi du 9 avril 1898 et des pensions ou indemnités dues par l'État, un département ou une commune, ou stipulées dans des conventions particulières passées entre l'ouvrier et le chef d'entreprise.

Ouvriers à salaire élevé. — La loi française, comme la loi allemande a adopté le même salaire (2.000 marcs valant 2.400 fr.), pour point de départ de la différence de traitement applicable aux ouvriers.

Au dessus de 2.000 marcs la législation allemande dispense de l'assurance les employés, mais elle autorise à leur égard l'assurance facultative, à la condition que les statuts des corporations le permette. Dans les industries agricoles et les entreprises des travaux de construction, les patrons sont aux termes des lois de 1886 et 1887, investis du droit d'assurer leurs ouvriers et employés dont le traitement dépasse 2.000 marcs et cela même en l'absence de toute disposition statuaire.

(1) Loi relative aux accidents dont peuvent être victimes les employés des administrations civiles de l'empire.

En France, la Chambre de 1893, dans le but d'éviter à l'industrie des charges excessives, avait décidé que les ouvriers et employés dont le salaire dépasse 2.000 francs, ne bénéficieraient que jusqu'à concurrence de cette somme des dispositions de la loi, en leur laissant la faculté d'intenter une action devant les juridictions ordinaires conformément au droit commun.

Le Sénat, en 1896, repoussa cette restriction et décida l'application de la loi, à tous ceux qui étaient soumis au Risque professionnel, quelque fut leur salaire. Le principe de la limitation, rétabli en 1896, fut aussi admis au Sénat, lors du retour du projet de 1898.

On ne discutait que sur le point de savoir si l'ouvrier blessé pourrait, pour le surplus, agir contre le chef d'entreprise, lorsque, au cours de la deuxième délibération, fut présenté le texte actuel qui fut admis sans discussion. Il constitue une transaction entre les divers systèmes présentés jusque-là ; le droit nouveau s'applique à tous, mais pour la partie du salaire dépassant 2400 fr., il y a lieu à un tarif spécial : ceux dont le salaire annuel dépasse 2400 francs ne bénéficient de ces dispositions, que jusqu'à concurrence de cette somme. Pour le surplus, ils n'ont droit qu'au quart des indemnités stipulées à l'article 3, à moins de conventions contraires, quant au chiffre de la quotité.

Une particularité de la loi allemande et qui s'explique, par l'organisation corporative, est de conférer à l'entrepreneur la faculté de s'assurer lui-même. La loi de 1887 lui donne même ce droit en l'absence de toute disposition statutaire, mais seulement jusqu'à concurrence d'un traitement annuel de 2000 marcs, au-delà l'assurance doit être prévue par les statuts. La difficulté qui se présente est celle de l'évaluation du traitement, aussi la loi de 1887 (art. 2) a-t-elle décidé que les statuts devaient spécifier le montant du traitement qui devra être admis en ligne de compte.

A part ces dispositions, spéciales aux entrepreneurs, la législation allemande ne paraît pas offrir aux ouvriers des deux catégories une situation plus favorable que la législation française qui l'a, d'ailleurs, pour ainsi dire, reproduite.

Ouvriers étrangers. — La loi française a suivi en tous points la législation allemande, en ce qui touche les accidents survenus aux ouvriers étrangers.

Le législateur allemand reconnaît aux étrangers les mêmes droits qu'aux nationaux, il ne leur a même pas imposé l'obligation de résider sur le territoire allemand. Cette obligation n'est imposée qu'aux ayants-droit. Toutefois, si l'ouvrier étranger blessé ou ses ayants-droit quitte, à titre permanent, le territoire de l'empire, la corporation peut substituer au service de la pension, le versement unique d'une somme déterminée (loi de 1884, art. 67); pour les ouvriers des travaux de construction, la somme à verser est égale au triple de la pension annuelle.

L'article 3 de la loi française reproduit la loi allemande de 1884. « Les ouvriers étrangers, victimes d'accidents, qui cesseront de résider sur le territoire français, recevront pour toute indemnité un capital égal à trois fois la rente qui leur avait été allouée. »

Nous ne considérons, ici que la personne de l'ouvrier étranger, nous réservant d'examiner plus loin (1) la situation faite à ses représentants. A ce point de vue, les deux législations semblent avoir favorisé l'une et l'autre l'emploi des ouvriers étrangers au détriment des ouvriers nationaux; cependant le régime de l'assurance obligatoire institué en Allemagne tempère ce danger, car c'est la corporation et non le patron lui-même qui répond des indemnités en cas d'accident, tandis qu'en France on a pu dire

(1) Voir chapitre III. Indemnités en cas de mort.

que la loi de 1898 avait créé une véritable prime au profit des patrons occupant des étrangers. Des tentatives de réforme ont été faites en France aussi bien qu'en Allemagne. Déjà la loi allemande de 1887, sur les travaux de construction, donnait à la corporation la faculté de suspendre le service de la pension, si l'ouvrier étranger quittait le territoire de l'empire. Le projet de réforme de 1894 (art. 66). étend cette disposition aux ouvriers étrangers assurés d'après la loi de 1884 (1).

Plusieurs projets de réforme ont été déposés devant le Parlement français. M. Mirman, à la Chambre, a déposé une proposition et M. Motte, au conseil général du Nord, a fait voter une résolution, qui tendent, l'une et l'autre, à l'obligation pour l'employeur de verser en cas d'accident mortel et quelle que soit la nationalité, une indemnité forfaitaire, uniforme à la caisse nationale des retraites (2).

(1) Bulletin de législation comparée 1896-97. Réformes des lois allemandes, page 320.

(2) Revue politique et parlementaire, tom. 14, page 775.

CHAPITRE IV

DES INDEMNITÉS ET DE LEUR TARIFICATION.

La tarification forfaitaire, nous l'avons dit, est le corollaire du Risque professionnel. Admise en Allemagne dès la loi de 1884, elle a été très-vivement attaquée au Parlement français. On a fait valoir surtout qu'elle constituait le renversement de tous les principes admis en matière de responsabilité ; en interdisant au juge de tenir compte des particularités toujours si variables du fait et du dommage subi, on doit aboutir dans bien des cas, à de flagrantes injustices. Mais deux avantages pratiques considérables ont fait triompher le système nouveau.

L'indemnité fixée d'avance et par la loi, fera éviter les procès ; elle permettra en outre, à l'industrie, de prévoir et d'évaluer à l'avance, les indemnités qu'elle aura à supporter et qui doivent d'après le principe rentrer dans les frais généraux.

Le projet de 1888, admettait certaines variations de l'indemnité, suivant les circonstances de fait appréciées par les tribunaux.

Le texte voté par le Sénat, en 1896, déterminait un maximum et un minimum entre lesquels suivant l'appréciation des juges devait varier l'indemnité. La Chambre, en 1893 et 1897, préféra néanmoins fixer à forfait le montant de l'indemnité pour chaque catégorie d'incapacité de travail, permanente totale, permanente partielle ou temporaire. Le rapporteur de 1897, M. Maruéjols, invoquait surtout à l'appui du forfait, d'une part, l'exemple des législations étrangères et d'autre part, la nécessité d'éviter les procès multiples, auxquels donnerait lieu la fixation de l'indemnité par les tribunaux. Le Sénat, se rangea à l'avis de la Chambre, mais son rapporteur, M. Thévenet, en réponse aux observations de M. Maruéjols, fit remarquer que la dernière loi votée à l'étranger, en cette matière, la loi anglaise du 6 août 1897, s'était écartée des législations allemande et autrichienne et avait maintenu le maximum et le minimum de l'indemnité fixée par les juges. D'autre part, le forfait selon lui, n'empêcherait pas les procès de naître ; notamment, en cas de faute inexcusable où l'indemnité pourrait être diminuée ou majorée par le juge. Mais la commission sénatoriale se laissait guider par cette considération que le patron aurait par le forfait, l'avantage de connaître plus exactement les charges que lui impose le Risque professionnel.

L'indemnité forfaitaire fut donc adoptée et lors de la deuxième délibération (séance du 15 mars 1898), le Sénat sur la demande du gouvernement, rejeta par 218 voix contre 50 un dernier amendement de M. Buffet tendant à revenir au système du maximum et du minimum.

Le principe établi, quelle forme doit adopter l'indemnité : capital ou rente.

La loi allemande n'alloue que des pensions et n'autorise en aucun cas la conversion de la rente en un capital. La

pension est préférable dans l'intérêt de l'ouvrier victime d'un accident; elle assure sa vie quotidienne et celle de sa famille; s'il recevait un capital il pourrait être tenté de le risquer dans des entreprises plus ou moins aléatoires. Cependant la loi française qui fixe en principe l'indemnité en rentes, autorise le tribunal à transformer en espèces le quart du capital nécessaire au service de la pension (art. 9), elle autorise également la réversibilité de la rente en partie sur la tête du conjoint du crédit rentier.

Avant d'indiquer le montant des indemnités, il importe de dire dans quels cas elles sont accordées par les deux législations. Nous avons vu précédemment que les maladies professionnelles ne sont pas considérées comme des accidents de travail, en France pas plus qu'en Allemagne.

L'accident de travail, le seul qui donne lieu à indemnité d'après la loi allemande, est l'accident qui frappe l'ouvrier par suite de son travail; en d'autres termes, pour qu'il y ait accident du travail, il faut :

1° Que le blessé soit un ouvrier occupé à un travail déterminé ;

2° Qu'il y ait entre le travail et l'accident le lien de cause à effet (décision de l'Office impérial du 2 janvier 1888).

L'accident doit être non-seulement la conséquence directe du travail, mais il doit être survenu au lieu du travail et pendant la durée des heures de travail.

La loi française considère comme accidents, ceux survenus par le fait du travail et à l'occasion du travail et son texte, comme celui de la loi allemande, a soulevé dans la pratique de nombreuses difficultés sur l'interprétation de ces termes.

Comme l'Office de Berlin, il faut admettre en France que la loi ne peut s'appliquer aux ouvriers blessés en dehors de l'usine ou du chantier en se rendant au travail ou à ceux blessés pendant l'interruption des travaux. Mais le lieu du travail et l'interruption des heures de travail sont envisagés dans le sens le plus large; il faut une cessation régu-

lière et effective du travail : l'arrêt, par exemple, de l'exploitation et non une suspension de quelques instants où l'ouvrier restant à l'usine ne cesse pas d'être sous la surveillance du chef de l'entreprise.

Quant au lieu du travail, un ouvrier est considéré dans l'exercice de sa profession non seulement à son poste habituel de travail, mais encore partout où l'exercice de sa profession l'oblige à se transporter et aussi partout où il va sur l'ordre de ses chefs. C'est ainsi que la jurisprudence allemande accorde l'indemnité au couvreur blessé en se rendant d'une maison dont il venait de réparer le toit à une autre maison sur laquelle il allait faire le même travail.

Dans le cas où l'accident n'est survenu ni pendant la durée du travail ni sur le lieu du travail, c'est à l'ouvrier à établir la relation qui existe entre le travail et l'accident. L'Office impérial l'a déclaré expressément (décision du 24 septembre 1888). (1)

Il n'est pas nécessaire que le travail soit la cause directe et unique de l'accident; d'autres causes, telles que la force majeure, le cas fortuit, la faute du blessé, la faute de l'entrepreneur ou la faute d'un tiers, peuvent y concourir. La force majeure et le cas fortuit, nous l'avons dit plus haut, rentrent dans le principe du Risque professionnel. Quant à la faute de la victime, les accidents intentionnellement provoqués sont exclus du bénéfice, et la loi française, dans l'article 20, permet aux tribunaux, en cas de faute inexcusable de la victime, de réduire le montant de l'indemnité.

Le législateur allemand ne refuse l'indemnité que si l'accident a été intentionnellement provoqué.

Ni la légèreté, ni la faute lourde, ni même la violation d'une interdiction formulée par l'entrepreneur, ne privent l'ouvrier blessé de son droit à indemnité, mais la victime ne

(1) Dans le même sens, justice de paix de Paris, 21 mars 1900.

peut être appelée à bénéficier de la loi que lorsque la faute génératrice d'un accident est inhérente au travail. C'est ainsi que l'Office impérial (1) a décidé que si l'interdiction formulée par un entrepreneur a pour objet la définition même du travail, de telle sorte que la violation de cette interdiction a pour effet de rompre le lien qui rattache le blessé à son travail, l'accident en résultant est considéré comme étranger au travail et ne fait naître au profit de la victime aucun droit à l'indemnité. (Exemple : Utilisation d'un appareil dont l'usage est interdit). Le motif de cette distinction s'explique par ce fait que le législateur allemand ne fait aucune différence entre la faute lourde et le cas fortuit ou la faute ordinaire. De même que dans les nombreuses causes d'accidents, le cas fortuit et la négligence sont mêlés en quelque sorte d'une façon indivisible, de même la faute lourde est un mélange dans des proportions inégales mais fort difficiles à déterminer, de faute professionnelle et d'acte étranger à l'exercice de la profession. Suivant que l'un ou l'autre de ces éléments est dominant, la faute lourde revêt un caractère professionnel ou extra professionnel ; dans le premier cas, les accidents qu'elle engendre sont compris dans le bénéfice de la loi, dans le second, ils en sont exclus ; de là, pour les tribunaux allemands placés dans l'alternative d'accorder ou de refuser intégralement l'indemnité, l'obligation de procéder à des distinctions parfois subtiles.

La loi française, sur ce point est préférable, car en ne privant pas la victime de toute indemnité dans le cas de faute inexcusable, elle permet aux juges d'étendre le bénéfice de la loi à un plus grand nombre de victimes.

Par faute du patron, il faut entendre tout fait imputable au patron ou à ses employés, depuis le fait intentionnel jusqu'à la faute la plus légère. La loi allemande, fait ici une distinction entre la faute intentionnelle et la faute

(1) Bellom, note page 98,

légère. Les entrepreneurs et leurs représentants, ne sont responsables à l'égard du blessé ou de ses ayants-droit, que s'il y a eu intention de leur part et ils sont responsables à l'égard des caisses de maladie et des corporations, soit qu'il y ait eu intention, soit qu'il y ait eu négligence de leur part ; de plus, s'il y a eu intention de leur part, ils sont débiteurs tant des allocations fournies par les organes d'assurance, que du supplément d'indemnité résultant de l'évaluation du dommage ; s'il n'y a eu que négligence, ils ne sont pas débiteurs de ce supplément. Mais dans le cas d'intention ou de négligence, l'entrepreneur n'est pas responsable du fait de ses préposés. Le législateur allemand est ainsi plus sévère à l'égard du patron que de l'ouvrier, dont la faute même n'enlève pas le droit à l'indemnité.

La loi française est muette sur les accidents intentionnellement provoqués par le patron ; elle déclare seulement dans son article 20, que l'indemnité pourra être majorée, s'il est prouvé que l'accident est du à la faute inexcusable du patron ou de ceux qu'il s'est substitué dans la direction, mais sans que la rente ou le total des rentes allouées, puisse dépasser soit la réduction, soit le montant du salaire annuel.

L'indemnité bien que majorée, pourra ainsi dire être inférieure au préjudice causé et d'après les termes de la loi, faut-il penser que le patron criminel ne sera pas traité plus durement que l'auteur d'une faute inexcusable, et supposer que la victime ou ses ayants-droit, ne pourront intenter une action autre que celle de la loi sur les accidents.

L'article 96 de la loi allemande est plus explicite à cet égard ; il dispose, que dans le cas d'accident intentionnellement provoqué par le patron, les victimes ou leurs ayants-droit, peuvent recourir aux voies de droit commun à la condition cependant que le fait intentionnel ait été constaté par une décision répressive.

Le dol ou la faute d'un tiers peut constituer une cause d'accident inhérente au travail lorsque l'exercice de la pro-

fession a pour effet d'y exposer spécialement l'ouvrier. Dans ce cas la victime a en France une double action : une action contre son patron en exécution de la loi du 9 avril 1898 et une action résultant du droit commun (art. 7).

En Allemagne, les tiers sont responsables conformément aux principes qui régissent la responsabilité, toutefois la corporation est substituée au créancier de l'indemnité, si elle est débitrice d'une allocation vis-à-vis de ce dernier en vertu de la loi d'assurance.

On ne doit restituer à l'ouvrier qu'une partie de son salaire sous forme d'indemnité.

Cette idée est inspirée par le motif qu'on ne peut faire peser sur l'industrie des charges trop lourdes et qu'on ne peut payer l'ouvrier qui ne travaille pas autant que celui qui travaille. Comment déterminer cette portion du salaire qui constituera le montant de l'indemnité.

Il convient de distinguer suivant les conséquences des accidents. La loi allemande (art. 6) ne considère que trois catégories d'accidents :

- 1° Les accidents mortels;
- 2° Les accidents suivis d'une incapacité totale de travail;
- 3° Les accidents entraînant une incapacité partielle.

A la différence de la loi française, elle range dans la même catégorie les incapacités permanentes et les incapacités temporaires. La distinction n'intervient qu'au point de vue de la détermination de l'indemnité.

L'Office impérial a déclaré formellement que le degré d'incapacité résultant d'un accident était trop intimement lié à la situation d'âge, à l'état de santé du blessé pour qu'il fut possible de tarifier à l'avance la valeur et la perte d'un membre.

La réparation du préjudice causé par tous les accidents non suivis de mort comporte en général deux éléments distincts d'appréciation :

- 1° les frais médicaux et pharmaceutiques;

2° une indemnité proportionnelle au salaire ;
c'est-à-dire deux sortes de secours, l'un en capital, l'autre en rentes.

I. — *Frais médicaux et pharmaceutiques.*

En Allemagne, pendant les treize premières semaines, ces frais sont alloués par la caisse d'assurance contre la maladie ; la corporation n'intervient qu'à partir de la quatorzième semaine.

D'après la loi d'assurance maladie, tout assuré a droit :

1° A partir du commencement de la maladie, aux soins gratuits du médecin ainsi qu'aux médicaments, bandages et autres appareils nécessaires à la guérison ;

2° Au cas d'incapacité de travail, à partir du troisième jour de la maladie, à un secours en argent équivalent à la moitié du salaire journalier, pris comme base des calculs ou bien au lieu et place de ces avantages, aux soins gratuits dans un Lhôpital, avec allocation de la moitié du secours précité pour la famille de l'assuré.

La loi de 1884 a prévu le cas où les personnes assujetties à la loi d'assurance contre les accidents, ne le seraient pas à la loi d'assurance contre les maladies ; c'est alors à l'entrepreneur qu'incombe la charge des frais médicaux et pharmaceutiques. Il est à remarquer d'ailleurs qu'à partir de la cinquième semaine, le secours en argent accordé à l'assuré, d'après la loi d'assurance maladie, doit être augmenté jusqu'à atteindre les $\frac{2}{3}$ du salaire pris comme base des calculs et cela à la charge du patron.

Pour plus de simplicité, et aussi pour assurer aux victimes des accidents des secours plus appropriés aux circonstances, il est permis aux associations professionnelles, soit de confier le traitement des blessés aux caisses de

maladie, même après la treizième semaine et même jusqu'à complète guérison, sauf le remboursement des frais, soit de se charger elle-même du traitement des victimes pendant les treize premières semaines, quitte à se faire rembourser par les caisse de maladie de la partie des frais leur incombant, pendant cette première période.

En France, les secours médicaux et pharmaceutiques ne sont dus qu'à partir du quatrième jour, c'est du moins ce qui semble résulter dans le silence de la loi des travaux préparatoires et de la discussion de la loi, et il y a lieu de distinguer trois cas, suivant que le malade est soigné par le médecin du patron, par son propre médecin ou à l'hôpital.

Dans le premier cas, le patron paiera directement le médecin, mais seulement pour les frais qui sont la conséquence directe de l'accident. Mais l'ouvrier ne peut être forcé d'accepter les soins du médecin de l'établissement et, d'autre part, s'il se faisait soigner par un médecin de son choix, on pourrait craindre des abus. C'est pour ces motifs, que le législateur a cru devoir dans ce deuxième cas, prendre certaines mesures de précaution en faveur du patron. On avait d'abord songé dans les premiers projets à admettre un maximum de 100 à 150 francs ; mais on a reconnu que la maladie pourrait être longue, qu'elle pourrait nécessiter une opération chirurgicale coûteuse et qu'alors ce maximum serait insuffisant. Il était plus équitable de laisser au juge le soin de déterminer le montant des frais que devait supporter le patron. C'est ce que fit la loi du 9 avril 1898 (art. 4), en lui donnant comme base d'évaluation, les tarifs que venait d'instituer la loi récente du 18 juillet 1893, sur l'assurance médicale gratuite.

Enfin un troisième cas peut se présenter.

Le blessé est transporté à l'hôpital, soit sur sa demande, soit sur l'avis du médecin. Le Sénat avait admis, en 1895, que les frais de l'hospitalisation seraient à la charge du patron, mais que l'indemnité journalière serait alors

réduite au tiers du salaire. En 1896, où l'on admettait que l'indemnité devait varier entre un maximum et un minimum, on repoussa cette réduction, laissant au juge de paix le soin de liquider l'indemnité. Aujourd'hui que l'indemnité est fixe, le patron devra payer les frais médicaux et l'indemnité journalière. C'est ce qu'a décidé le comité consultatif des assurances, le 10 janvier 1900.

Au cas d'hospitalisation, le chef d'entreprise reste débiteur de l'indemnité journalière; il doit, en outre, les frais d'hospitalisation, à moins que la victime, refusant les frais médicaux ou pharmaceutiques assurés par l'entreprise, n'ait, elle-même, fait choix de l'hospitalisation.

Nous remarquons, à propos de l'hospitalisation, que l'ouvrier français est libre de demander son transport à l'hôpital; il n'en est pas de même de l'ouvrier allemand; le droit de réclamer le traitement à l'hôpital appartient seul à la corporation, qui peut en user par l'intermédiaire de l'organe chargé de fixer l'indemnité (décision de l'Office impérial du 8 mars 1888).

Indépendamment des frais médicaux et pharmaceutiques, comme l'ouvrier allemand, l'ouvrier français a droit à partir du cinquième jour de la maladie, à une indemnité égale à la moitié du salaire touché au moment de l'accident. Pendant son séjour à l'hôpital, il devra prélever de lui-même une quote-part de cette indemnité pour subvenir à l'entretien de sa famille; en Allemagne, la caisse de maladie verse directement à la famille le quart du salaire journalier de l'ouvrier hospitalisé.

Nous verrons plus loin, en parlant d'incapacité temporaire, qu'il appartenait au patron français de se décharger des frais médicaux et pharmaceutiques qui lui incombent.

II. *Indemnité proportionnelle au salaire.*

Nous suivrons ici la classification adoptée par la loi française et nous distinguerons l'incapacité permanente

totale, l'incapacité permanente partielle et l'incapacité temporaire.

a). *Incapacité permanente totale.* — D'après la loi allemande, la pension est égale aux $\frac{2}{3}$ du salaire de base. Le législateur français a adopté le même taux, mais après de très vives controverses ; le Sénat, en 1890, avait accordé seulement la moitié sous la pression d'un très grand nombre de chambres de commerce et de syndicats industriels qui protestaient contre un tarif qui leur semblait exagéré.

On faisait remarquer que si le tarif était de $\frac{2}{3}$ en Allemagne, il n'était que 60 % en Autriche et de 50 % en Angleterre ; que d'autre part, les retraites civiles et militaires ne dépassent jamais et n'atteignent pas toujours 50 % ; qu'enfin l'ouvrier allait jouir de la rente, non seulement pendant la période d'activité de la vie où il aurait pu gagner un salaire intégral, mais encore pendant la période de vieillesse, où il n'aurait vraisemblablement gagné aucun salaire. Mais en 1898, la commission du Sénat, écartait ces arguments, acceptait le taux de $\frac{2}{3}$ voté par la Chambre et qui se trouva alors définitivement adopté. La statistique des accidents, faisait remarquer le rapporteur, M. Thévenet, démontre que sur 100 accidents, 25 % au plus, ont pour cause la faute de l'ouvrier ; 25 % celle du patron et 50 % sont le résultat de causes ignorées, cas fortuit ou cas majeur. Ce dernier chiffre représente vraiment le Risque professionnel ; si vous le mettez tout entier à la charge du patron, il serait responsable de 73 %. Or la loi nouvelle en ne lui demandant que les $\frac{2}{3}$, ne leur fait supporter que 66 %.

Les statistiques récentes semblent avoir donné raison au rapporteur du Sénat, car les accidents entraînant incapacité permanente totale, sont allés constamment en décroissance,

En Allemagne, la moyenne pour 1.000 assurés était en 1886 de 0,44; elle est descendue en 1896-97 à 0,10 et en 1898 à 0,09. Les résultats de l'année 1898, démontrent que sur

96.774 accidents, 1.109 soit 1,1 ‰ du total, concernent l'incapacité totale. (1) *

En France, la dernière statistique du 1^{er} janvier au 31 mars 1900, accuse 27 incapacités totales, sur 389 accidents déclarés ; du 1^{er} juillet au 31 décembre 1899, sur 899 accidents déclarés, 13 seulement d'incapacité totale. (2)

La moyenne est plus forte en France et cela s'explique, parce que l'incapacité totale n'est reconnue en Allemagne, qu'après la période d'attente, après la treizième semaine qui suit l'accident.

Le tarif adopté bien qu'équivalent dans les deux législations, est cependant plus onéreux pour le patron français que pour le patron allemand, puisque celui-ci pendant les treize premières semaines, n'a pas la charge de secourir la victime. Il faut remarquer cependant, que le patron allemand contribue pour 1/3 à l'alimentation des caisses de maladie (les 2/3 étant fournis par l'ouvrier) et qu'en outre il fournit à partir de la cinquième semaine, la somme nécessaire pour porter l'allocation aux 2/3, soit pendant huit semaines un 1/6 de ce même salaire de base.

b). *Incapacité permanente partielle*: — L'incapacité n'est que partielle, lorsqu'à la suite de l'accident l'ouvrier est atteint d'une infirmité qui le met dans l'impossibilité de continuer son travail habituel sans pourtant le rendre incapable de tout travail.

Le nombre des accidents de cette nature est considérable ; la fréquence s'en est accrue chaque année en Allemagne, depuis 1886 jusqu'en 1894 ; la proportion de 1,09/1000 en 1886 était de 3,82/1000 en 1894, mais, à partir de cette époque, elle a diminué ; actuellement, elle est redescendue aux environs de 3/1000.

Une tarification de l'indemnité à l'avance, d'après la

(1) Bulletin de l'office du travail, mars 1900.

(2) Bulletin de l'Office du travail, juin et août 1900.

nature de la lésion produite par l'accident, paraît impossible. La classification des divers cas d'incapacité partielle a été écartée dans les deux législations que nous étudions.

En Allemagne, la loi de 1884 a fixé la pension à une portion de la rente allouée en matière d'incapacité absolue et cette portion est calculée en tenant compte du degré d'invalidité; la loi française n'a pas pris la même base de calcul de l'indemnité; la rente est égale à la moitié de la réduction que l'accident a fait subir au salaire moyen. L'indemnité n'est plus, comme dans la loi allemande, une portion de l'indemnité allouée en cas d'incapacité permanente totale, elle devient une partie de cette même indemnité diminuée d'un 1/6.

Voici un exemple que j'emprunte à M. Sachet de l'application de ces deux tarifications :

« Un ouvrier allemand a eu un bras mutilé par un accident, le comité de section estime que cette blessure diminue sa capacité de $3/5^e$, sa capacité restante était égale à $2/5^e$ et le salaire de base était je suppose de 700 francs, l'incapacité totale lui donnerait droit au $2/3$ de 700 francs, soit :

$$\frac{1400}{3} = 463$$

Le même accident survenu à un ouvrier français dont le salaire annuel est de 1200 francs entrainera d'après estimation du tribunal une réduction de salaire d'un tiers, il aura droit à une rente viagère égale à la moitié d'un tiers soit 200 francs.

c). *Incapacité temporaire.* — Nous avons déjà dit que l'incapacité temporaire se confondait dans la loi allemande avec l'incapacité permanente, la pension fixée en cas d'incapacité temporaire n'a pas d'autre limite quant à sa durée que la cessation de l'invalidité. Tant que le blessé est inapte au travail, il touche la pension qui lui a été allouée, si son incapacité est d'une durée limitée l'allocation de la pension est temporaire, si l'incapacité se prolonge jusqu'à décès de la victime la pension devient viagère.

Il faut remarquer que la pension n'est allouée qu'à partir de la quatorzième semaine; les accidents qui entraînent une incapacité de travail de moins de 13 semaines sont indemnisés par l'assurance-maladie, comme nous l'avons déjà dit, ils donnent droit au profit des victimes pendant les quatre premières semaines à une allocation égale à 50 % du salaire, à partir de la cinquième semaine jusqu'à la treizième, à une allocation des $\frac{2}{3}$ du salaire avec cette circonstance que cette allocation est payée jusqu'à concurrence des $\frac{5}{6}$ par la caisse de maladies et de $\frac{1}{6}$ par l'association d'assurance.

Les cas d'incapacité temporaire de plus de 13 semaines n'ont pas cessé d'augmenter. De 0,5 pour 1000 en 1886, la proportion est montée jusqu'à 2 75 en 1898. Depuis l'année 1894, c'est cette catégorie d'accidents qui contribue seule à l'accroissement de l'ensemble des accidents motivant indemnité. On doit y voir l'effet d'une tendance naturelle, tant chez les blessés que chez les organes chargés d'appliquer le droit à une indemnité à prolonger la période de chômage au-delà de 13 semaines dans tous les cas où cette prolongation dépend plutôt d'une appréciation que de la gravité réelle et indiscutable des blessures.

En France, où il n'existe pas de caisses d'assurances obligatoires contre la maladie, cette progression croissante des accidents donnant lieu à incapacité permanente avait ému le parlement français, lors de la discussion de la loi de 1898. La crainte de constituer une lourde charge pécuniaire à l'industrie, la difficulté qu'entraînait la constatation et la vérification de ces sinistres conseillait au législateur d'être prudent dans la fixation et le point de départ de l'indemnité.

A l'exemple de l'Allemagne, où les incapacités de moins de treize semaines sont en dehors de la loi, le projet du gouvernement de 1890 laissait à la charge des ouvriers, tous les accidents n'entraînant pas une incapacité temporaire de plus de 3 mois. Dans le projet de 1893, basé

sur l'assurance obligatoire, le patron ne devait supporter l'indemnité que pendant trente jours; après trente jours, elle était à la charge de la circonscription régionale.

Ce projet admettait un maximum de 3 % pour l'indemnité journalière; en 1897, la Chambre admit le texte actuel qui fixe l'indemnité journalière à la moitié du salaire touché au moment de l'accident et cette indemnité n'est due que pour les accidents ayant entraîné une incapacité de travail de plus de quatre jours. La loi de 1898 a tenu compte de l'application possible des chefs d'entreprise aux sociétés de secours mutuels existantes.

L'article 5 de la loi du 9 avril 1898 décide que les chefs d'entreprise peuvent se décharger pendant les 30, 60 ou 90 jours, à partir de l'accident, de l'obligation de payer aux victimes les frais de maladie et l'indemnité temporaire ou une partie seulement de cette indemnité, comme il est spécifié ci-après, s'ils justifient :

1° Qu'ils ont affilié leurs ouvriers à des sociétés de secours mutuels et pris à leur charge une quote-part de la cotisation qui aura été déterminée d'un commun accord, et en se conformant aux statuts-types approuvés par le ministre compétent, mais qui ne devra pas être inférieur au 1/3 de cette cotisation;

2° Que ces sociétés assurent à leurs membres, en cas de blessures, pendant 30, 60 ou 90 jours, les soins médicaux et pharmaceutiques et une indemnité journalière.

Si l'indemnité journalière servie par la société est inférieure à la moitié du salaire quotidien de la victime, le chef d'entreprise est tenu de lui verser la différence.

La disposition du texte conduit à attribuer à l'ouvrier blessé, une double indemnité à partir du quatrième mois : indemnité de la part de la société de secours mutuels, indemnité de la part du patron et ce double emploi ne pourra être évité qu'en stipulant des conventions spéciales, qui,

compliquant la gestion des sociétés, les porteront à refuser l'application. (1)

La question de savoir, si dans le cas où la société ne s'acquitterait pas de l'obligation qu'elle a contractée au lieu et place du patron, l'ouvrier aurait un recours contre elle doit être résolue négativement. Ce secours, en effet, proposé par M. Balsan, à la Chambre, le 26 octobre 1897, a été rejeté.

La loi de 1898 admettant l'exonération des patrons par l'affiliation de leurs ouvriers à des sociétés de secours mutuels, devait naturellement être étendue aux chefs d'entreprises minières, attendu que des caisses de secours et de retraites analogues aux sociétés de secours mutuels, avaient été créés pour les ouvriers mineurs, par la loi du 29 juin 1899. La loi de 1894, ne prévoyait pas les accidents ; la loi de 1898 a comblé cette lacune, en décidant que les patrons pourraient se décharger de ces obligations moyennant une subvention à ces caisses. De plus, elle admet tous les chefs d'entreprises à créer des caisses de secours analogues et à mettre à leur charge et aux mêmes conditions les indemnités résultant d'accidents. (2)

III. — *Accidents suivis de mort.*

Les accidents de cette nature donnent lieu à deux sortes d'indemnité :

1^o Les frais funéraires ;

(1) D'après l'article 2 de la loi du 5 avril 1898, les sociétés de secours mutuels sont tenues de garantir à tous leurs membres participants, les mêmes avantages, sans autre distinction que ceux qui résultent des cotisations fournies et des risques supportés. On pourra donc stipuler une cotisation différente à raison d'un risque différent et en conséquence des avantages différents.

(2) Loi de 1898, art. 6, al. 3.

2° Des pensions à la veuve, aux enfants et aux ascendants de la victime.

a). *Les frais funéraires.* — La loi allemande a fixé les frais funéraires à 20 fois le salaire quotidien (loi de 1884, art. 6), avec un minimum de 30 marcs.

Ces frais doivent être acquittés dans les 8 jours de la décision qui en détermine le montant.

Le projet français de 1888, adoptait la même tarification et le même délai. Le projet de 1893, allouait une somme fixe de 100 francs, payable également dans les huit jours. La loi de 1898, évalue les frais funéraires à 100 francs au maximum et laisse ainsi place à une discussion de chiffre qui sera s'il y a lieu, tranchée par le juge de paix (art. 15), elle a en outre l'inconvénient de ne fixer aucun délai pour le paiement.

b). *Pension aux ayants-droit.* — Le législateur français s'est inspiré de la législation allemande pour la détermination de ces pensions et, comme elle, il a distingué trois catégories d'ayants-droit : le conjoint, les enfants et les descendants.

1° *Conjoint.* — La loi allemande, n'accorde de pension qu'à la veuve, tandis que le texte de la loi française s'applique aussi bien au mari qu'à la femme ; il eut été préférable de conserver la disposition du projet, voté en 1888, par la Chambre des députés, qui n'accordait d'indemnité qu'à la veuve ou au mari impotent.

L'Office impérial allemand a décidé que le conjoint d'une assurée prédécédée n'est pas assimilable à une veuve d'assuré et, comme il ne peut être rangé au nombre des ascendants de l'assurée, il n'a droit à aucune pension. (Décision, 14 janvier 1882) (1).

(1). Bellom, page 99.

Pour que le conjoint ait droit à l'indemnité, il faut qu'il remplisse les deux conditions suivantes :

1° Le mariage doit être antérieur à l'accident ;

2° Le lien du mariage doit exister lors de l'accident, c'est ainsi que, d'après la loi allemande, la femme qui, depuis une série d'années, vivait séparée de son mari en fait, mais non en droit, peut prétendre à la pension ; la loi française exige le divorce ou la séparation de corps.

En cas de mariage, la veuve, dans les deux législations, cesse d'avoir droit à la pension et reçoit le montant du triple de cette pension annuelle à titre d'indemnité totale.

2° *Enfants.* — Alors que le conjoint touche une rente viagère, les enfants n'ont droit qu'à une pension temporaire jusqu'à un certain âge. L'âge auquel doit cesser cette pension a été fixé à 15 ans, par la loi allemande et, en France, le législateur, après avoir successivement admis 14 ans, en 1880 ; 18 ans, en 1890 ; 16 ans, en 1893 ; 18 ans, en 1896 et 1897, a fini par admettre définitivement l'âge de 16 ans accomplis, qui est plus en harmonie avec l'ensemble de nos lois.

Quant au taux de la rente, il faut distinguer suivant qu'un seul de leurs auteurs est décédé ou qu'ils sont orphelins de père et de mère.

Les orphelins de père et de mère, ont droit suivant les deux législations, à une pension fixée pour chacun d'eux à 20 % du salaire annuel, sans que l'assurance des pensions puisse dépasser 60 % de ce salaire ; peuvent prétendre à cette pension : les enfants légitimes et les enfants naturels reconnus avant l'accident, la loi allemande comprend même les enfants adoptifs.

Lorsqu'un seul de leurs auteurs est décédé, le montant total des rentes est dans la loi française de 15 % du salaire ; s'il n'y a qu'un enfant, de 25 %, s'il y en a deux ; de 35 %, s'il y en a trois et de 40 %, s'il y en a quatre ou un plus grand nombre.

La loi allemande fixe invariablement à 15 %, quel que

soit le nombre d'enfants, le taux de l'indemnité, sous les réserves que le total des rentes ne dépasse pas 60 %; mais une particularité de la législation allemande a trait à la distinction entre les enfants naturels du père et ceux de la mère. Alors qu'en cas de décès d'un assuré du sexe masculin, ses enfants naturels non légitimés par le mariage, sont exclus du droit aux indemnités; en cas de décès d'un assuré du sexe féminin, les mêmes enfants ont droit à l'indemnité et concourent avec les enfants légitimes. Cette différence de traitement, admise par l'Office impérial est basée sur cette considération, que le lien de famille existe entre l'enfant naturel et sa mère et non entre l'enfant naturel et son père.

Le montant des rentes allouées à la veuve et aux orphelins ne peut, en Allemagne, dépasser 60 % du salaire, si ce maximum est atteint, les rentes doivent subir une réduction proportionnelle; d'autre part, le départ de l'un des ayants-droit doit conduire à une majoration des pensions des ayants-droit restant; il en est de même lors du remariage de la veuve.

3° *Ascendants*. — La loi française s'est montrée plus exigeante que la loi allemande sur les conditions que doivent remplir les ascendants, pour avoir droit à une indemnité. La loi allemande exige seulement que le montant des indemnités accordées aux divers ayants-droits en concours n'atteigne pas le maximum légal.

La loi française subordonne l'indemnité, à la condition que la victime n'ait laissé ni conjoint ni enfants. Les deux lois se rencontrent sur le même principe, à savoir que l'ascendant n'a droit à l'indemnité que s'il était à la charge de la victime au moment de l'accident, mais cette situation de l'ascendant, par rapport à la victime, est moins une situation de fait qu'une situation de droit, car il ne suffit pas que l'ascendant ait reçu, en fait, des secours; il suffit qu'il soit en droit d'exiger une pension alimentaire. L'Office impérial a décidé qu'il avait droit à l'indemnité,

même s'il existe d'autres enfants qui peuvent être appelés à lui fournir des secours réguliers mais qui ne lui ont prêté aucun concours du vivant de la victime. (Décision du 20 septembre 1886.) (1).

Les mêmes dispositions touchant le droit à l'indemnité et le taux de cette indemnité sont applicables aux descendants autres que les descendants du premier degré.

On a présenté comme un inconvénient grave du système français le fait que le patron et tout spécialement le patron non assuré aura moins de charges à supporter par la mort d'un célibataire que par celle d'un père de famille et, depuis l'application de la loi, bien des propositions ont été faites en faveur d'une modification du régime existant.

C'est ainsi que M. Mirman a proposé d'établir l'indemnité due au cas d'accident mortel, sur des bases indépendantes de la situation de famille et de distribuer cette indemnité non aux ayants-droit mais à la Caisse nationale de retraites qui se chargerait du service des rentes. Un autre remède a été proposé par la ligue pour la repopulation de la France : les indemnités allouées à la femme et aux enfants seraient supportées non plus par le patron lui-même mais par le fonds de garantie créé par l'article 25. Cette mesure aurait évidemment pour résultat d'augmenter la taxe additionnelle de la contribution des patentés.

La meilleure solution aurait été dans le système de l'obligation de l'assurance, la détermination de la prime aurait été faite sur une moyenne des charges de famille, de telle sorte que les réductions opérées sur les indemnités allouées aux célibataires arriveraient à compenser les suppléments ajoutés à celles dues aux enfants et aux conjoints des ouvriers.

C'est ce principe qui a été consacré en Allemagne où, comme nous le verrons plus loin, la part contributive de chaque exploitation industrielle est calculée d'après le

(1) Bellom, 101.

montant des salaires et le coefficient de tous les risques qu'elle fait courir à ses employés.

Quoi qu'il en soit, la tentation de n'employer en France que des ouvriers célibataires ne sera pas si forte qu'on veut bien le dire, indépendamment de la confiance plus grande qu'on peut avoir dans la personne d'un père de famille; il faut remarquer que les charges créées par les accidents mortels ne représentent que 13 % des charges totales dues aux accidents et que d'autre part les compagnies d'assurances auront intérêt pour ne pas compliquer leurs opérations d'assurances collectives à refuser des primes différentes pour les célibataires et pour les pères de famille. Seuls, les patrons non assurés auront avantage à n'avoir que des célibataires.

Mais il est à prévoir, néanmoins, que des dispositions complémentaires viendront faire disparaître les anomalies existant dans la loi française.

4° Représentants d'un ouvrier étranger. — La loi allemande de 1884, subordonne l'allocation de la pension aux ayants-droit d'un étranger, à la condition qu'ils résident sur le territoire allemand. Le texte français a adopté les mêmes dispositions et ce régime n'est pas sans de grandes difficultés dans les départements français.

Le projet de révision de la loi allemande en atténue la rigueur en conférant le droit au Conseil fédéral, de l'abroger pour des territoires frontières déterminés, ainsi que pour les États étrangers dont la législation garantit aux ayants-droit une assistance équivalente.

Le projet français de 1893 avait accepté cette clause de réciprocité qui ne fut pas maintenue dans le texte définitif. Les avantages que procure l'emploi d'un ouvrier étranger sont, d'ailleurs, plus grands en France qu'en Allemagne, en raison du système d'assurances. Nous ne reviendrons pas sur les explications fournies à ce sujet au paragraphe précédent, la question de l'ouvrier étranger étant connexe avec celle de l'ouvrier sans famille.

Du salaire de base. — Nous avons dit que le salaire était pris comme base du calcul des indemnités, il est temps d'expliquer ce qu'on doit entendre par ce salaire. C'est en principe la rémunération allouée à l'ouvrier pour prix de son travail pendant une année, que cette rémunération soit faite en argent ou en nature; mais alors qu'en Allemagne, le salaire annuel est considéré comme étant le produit du salaire quotidien, par le nombre moyen des journées de travail, en France, il consiste dans l'addition de tous les salaires stipulés et payés pendant douze mois. Ce second système a l'avantage sur le premier d'éviter l'évaluation du salaire quotidien, mais il a l'inconvénient de ne tenir compte, ni des périodes de chômage, ni des variations de salaires qui peuvent exister d'une année à l'autre. Le salaire quotidien est le quotient obtenu en divisant le montant du salaire effectivement touché pendant l'année immédiatement antérieure à l'accident par le nombre des journées de travail réellement effectuées dans l'année; mais la grande difficulté de cette évaluation apparaît lorsque le salaire, n'étant pas fixé à la journée, est payé à l'heure, à la tâche, à la semaine, au mois, en nature. Suivant les usages locaux et la nature de l'industrie, il faudra compter le nombre des heures de travail dont se compose la journée, ou estimer le temps consacré à chaque tâche et le rapport de ce temps à une journée, ou établir la valeur des choses fournies en paiement par le patron, etc.; et toutes ces évaluations sont des causes de contestations que le législateur français a évitées en partie en adoptant un système moins compliqué.

Le salaire quotidien calculé est ensuite multiplié par le nombre de journées de travail; ce nombre est fixé à 300, mais dans les industries où le nombre des journées de travail est habituellement inférieur ou supérieur à 300, on prend comme facteur le chiffre ainsi déterminé.

La loi allemande établit un salaire annuel moyen et n'a pas à considérer les interruptions de travail et la durée du

séjour de l'ouvrier dans l'établissement ; la loi française se sert du salaire annuel réel et par suite elle doit modifier ses bases de calcul, lorsqu'il s'agit d'un ouvrier entré depuis moins de douze mois dans un établissement. Dans ce cas, elle est obligée d'admettre pour lui un salaire hypothétique, composé de la rémunération effective qu'il a reçue depuis son entrée et de la rémunération moyenne qu'ont reçue les ouvriers de la même catégorie, dans l'entreprise pendant la période nécessaire pour compléter les douze mois.

Dans les industries où d'une manière régulière le travail n'est pas continu, « le salaire annuel est calculé tant d'après la rémunération reçue pendant la période d'activité, que d'après le gain de l'ouvrier, pendant le reste de l'année ». Cette solution est plus équitable que celle admise par la loi allemande qui ne tient compte que du travail fourni pendant la période d'activité.

Tout ce que nous venons de dire, s'applique pour le calcul des indemnités, en cas d'incapacité permanente, en Allemagne et en France ; mais alors que le législateur allemand a adopté son même système dans tous les cas d'incapacité, le législateur français a cru devoir prendre pour base, en matière d'incapacité temporaire, le salaire quotidien touché au moment de l'accident, c'est-à-dire, le prix de la dernière journée de travail, sans qu'il y ait lieu de le réduire, à raison de chômage ou de repos hebdomadaire.

Terminons par les dispositions relatives au salaire des apprentis et des ouvriers âgés de moins de seize ans.

La loi française dispose que le salaire annuel de base ne sera pas inférieur au salaire le plus bas des ouvriers valides de la même catégorie occupés dans l'entreprise, mais, en cas d'incapacité temporaire, l'indemnité ne pourra

dépasser le montant de son salaire. Plus favorable encore à cette classe de travailleurs, la loi allemande les assimile en tous points aux ouvriers ordinaires; pour obtenir leur salaire annuel de base, il suffira de multiplier par 300 le prix de la journée généralement admis dans la localité.

CHAPITRE V

PROCÉDURE

Tout accident donne lieu à une série de formalités administratives et judiciaires qui ont pour but d'établir l'existence et la valeur des droits de la victime : déclaration des accidents, enquête, détermination des indemnités, procédure en cas de contestations.

§ 1^{er}. — *Déclaration des accidents.* — Une constatation rapide des accidents s'imposait aussi bien dans l'intérêt du patron que dans celui de l'ouvrier, afin de prévenir autant que possible les contestations. Nous trouvons dans les deux législations que nous étudions la même obligation pour l'entrepreneur ou ses préposés d'avoir à faire la déclaration des accidents survenus dans leur exploitation.

D'après l'article 51 de la loi allemande de 1884, l'entrepreneur est tenu de déclarer tout accident qui a entraîné la mort ou une incapacité de travail de plus de trois jours ;

il a, à cet effet, un délai de deux jours, à dater de celui où il a eu connaissance de l'accident. Le retard dans la déclaration motive une amende de 300 marcs. Cette déclaration est adressée à l'autorité de police locale et doit comprendre les indications suivantes :

- 1° L'établissement dans lequel a eu lieu l'accident ;
- 2° Les noms et prénoms, l'âge, l'adresse, la nature du travail du blessé ;
- 3° La nature de la blessure ;
- 4° Le lieu où le blessé a été transporté ;
- 5° La caisse de maladie à laquelle il appartient ;
- 6° Les jour, date et heure de l'accident ;
- 7° Les causes et circonstances de l'accident ;
- 8° Les noms et adresses des témoins ;
- 9° Les observations, par exemple les indications des mesures à prendre pour éviter le retour d'accidents analogues.

L'autorité de police doit adresser une copie aux organes de la corporation, qui auront plus tard à déterminer l'indemnité.

Rapprochons de ces dispositions, celles de la loi française qui en sont vraisemblablement inspirées. Tout accident dit l'article 11, ayant occasionné une incapacité de travail doit être déclaré par le chef d'entreprise ou ses préposés, au maire de la commune qui en dresse procès verbal.

Remarquons que le législateur français n'a pas voulu comme le législateur allemand laisser le chef d'entreprise juge de la durée de l'incapacité de travail ; c'est le certificat médical joint à la déclaration qui établira l'état du blessé et les suites probables de l'accident.

La déclaration doit contenir les mêmes indications que celles exigées par la loi allemande, cependant elle doit mentionner en outre la situation de famille et la nationalité de la victime ; de plus, elle doit être accompagnée, comme nous l'avons dit, d'un certificat médical. Le maire,

remet un récépissé de cette déclaration au déclarant et il doit aviser immédiatement l'Inspecteur divisionnaire ou départemental du travail, ou l'Ingénieur des mines chargé de la surveillance de l'entreprise. La sanction du défaut de déclaration est une amende de 1 à 15 francs, susceptible d'être élevée de 16 à 30 francs, en cas de récidive dans l'année.

Il appartient à la victime ou à ses représentants de faire la déclaration, lorsque celle-ci n'a pas été portée à la connaissance de l'autorité compétente. Cette faculté existe dans la loi allemande, qui a prévu en outre la situation faite à la victime d'un accident survenu dans une exploitation n'appartenant à aucune corporation ; la déclaration doit être faite alors par la victime, à l'autorité administrative inférieure de l'État.

§ 2. — *Enquête.* — La loi française n'ordonne pas l'enquête sur les circonstances de l'accident, lorsque celui-ci est sans gravité, et ne doit entraîner qu'une incapacité temporaire, car, dans ce cas, il n'y a pas de discussion possible sur le quantum de l'indemnité. Si, au contraire, l'accident est suivi de mort, ou si le certificat médical conclut à une incapacité permanente absolue ou partielle, le maire devra transmettre immédiatement une copie de la déclaration au juge de paix du canton.

La loi allemande est moins exigeante ; l'enquête n'est pas absolument nécessaire et toute autre procédure équivalente susceptible de fournir les éléments nécessaires, peut lui être substituée (décision de l'Office impérial du 15 octobre 1886) ; à cet effet, elle a donné au comité directeur de la corporation le droit d'obtenir des membres de la corporation, dans un délai d'une semaine, tous les renseignements utiles. Si l'enquête est ordonnée, elle est confiée à l'autorité de police locale qui a reçu la déclaration d'accident, mais aucun délai n'est exigé pour l'ouverture et la durée ; l'article 53 de la loi de 1884 se borne à

exiger que l'enquête soit faite le plus tôt et le plus rapidement possible. La loi française oblige, au contraire, le juge de paix à commencer l'enquête dans les vingt-quatre heures de la réception de la copie de la déclaration et de la terminer dans un délai de dix jours au maximum.

Le juge de paix, comme l'autorité de police allemande doit rechercher :

- 1° La cause, la nature et les circonstances de l'accident ;
- 2° Les personnes victimes et le lieu où elles se trouvent ;
- 3° La nature des lésions ;
- 4° Les ayants-droit des victimes ;
- 5° Le salaire de la victime ;

L'enquête a lieu contradictoirement, en présence des parties intéressées, c'est là une condition obligatoire dans la loi française et qui n'est que facultative dans la loi allemande. Le juge de paix doit convoquer d'urgence, par lettre recommandée, les parties intéressées ; la loi allemande, se borne à prescrire que la notification de l'ouverture de l'enquête sera faite « en temps utile » à l'entrepreneur, au représentant de la corporation et au représentant de la caisse de maladie dont la victime faisait partie.

Ce représentant de la corporation n'est autre que le comité directeur, le comité de section ou l'homme de confiance, suivant le cas. Quant au représentant de la caisse de maladie, il est élu par les membres de la caisse. L'enquête peut nécessiter une expertise, quand il se présente des questions techniques à examiner.

La loi française excepte de cette entreprise :

1° Les entreprises administrativement surveillées (mines, minières et carrières, chemins de fer, appareils à vapeur) ;

2° Les entreprises d'État placées sous le contrôle d'un service distinct du service de gestion (administration des chemins de fer de l'État) ;

3° Dans les établissements nationaux, où s'effectuent des travaux que la sécurité publique oblige à tenir secrets.

Les fonctionnaires, chargés de la surveillance ou du contrôle de ces établissements et de ces entreprises, transmettent au juge de paix, pour être joint au procès-verbal d'enquête, un exemplaire de leurs rapports (art. 13, al. 5).

Cette absence d'expertise constitue pour ces trois catégories d'entreprises, une faveur peut-être insuffisamment justifiée, surtout pour celles des deuxième et troisième catégories, qui, bien qu'elles comportent un service de contrôle distinct du service de gestion, sont en somme l'État lui-même, de sorte que l'administration sera ainsi à la fois juge et partie.

Il n'existe rien de semblable en Allemagne, où l'État joue pour les employés le rôle de corporation. L'article 56, décide que les agents qui ont reçu la déclaration, désignent l'autorité qui doit procéder à l'enquête. Si l'expertise est nécessaire, elle sera conduite suivant les règles adoptées pour les autres corporations.

Le juge de paix doit pendant les cinq jours qui suivent l'enquête, mettre le dossier à la disposition des parties ; à cet effet (art. 16, § 6), il avertit celles-ci par lettre recommandée, de la clôture de l'enquête et du dépôt de la minute au greffe, où elles pourront pendant un délai de cinq jours, en prendre connaissance et se faire délivrer une expédition sans frais. A l'expiration du délai de cinq jours, le dossier de l'enquête est transmis au président du tribunal civil de l'arrondissement.

Suivant la loi allemande, le procès-verbal et les dossiers de l'enquête peuvent être examinés par les intéressés, s'ils le demandent, et copie peut leur en être délivrée contre remboursement des frais d'écriture. Le dossier est ensuite transmis au comité directeur de la Corporation.

§ 3. — *Procédure en Allemagne.* — En Allemagne, la détermination de l'indemnité a lieu d'office sans que les intéressés aient à intervenir, dès que les faits qui permettent de constater l'existence et la valeur du droit à indem-

nité ont été établis; mais les intéressés doivent recevoir communication des bases qui serviront à cette détermination et ils ont un délai d'une semaine pour formuler leurs observations. A l'expiration de ce délai, l'organe compétent peut procéder à la détermination de l'indemnité. Cet organe compétent varie suivant la nature de l'accident, et suivant aussi que la corporation est subdivisée ou non en sections.

Le comité directeur de la section détermine :

- 1^o L'allocation des frais de traitement ;
- 2^o La pension pour une incapacité qui paraît devoir être temporaire ;
- 3^o Les frais funéraires.

Dans tous les autres cas, la détermination de l'indemnité appartient au comité directeur de la corporation.

Cette détermination doit être faite dans un délai aussi court que possible et sous réserve du délai d'observations accordé à l'intéressé. Si l'accident entraîne la mort immédiate, la détermination a lieu aussitôt après l'enquête. Si la mort est plus tardive, la détermination est faite dès que le décès est parvenu à la connaissance des autorités compétentes ; dans le cas de blessure, l'indemnité doit être fixée aussitôt que possible, et en attendant, une indemnité provisoire doit être allouée.

La décision de la détermination de l'indemnité est adressée à l'intéressé ou à ses ayants-droit ; elle est valable jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par une autre.

§ 4. *Voies de recours.* — Les décisions des organes de la corporation sont susceptibles d'être attaquées par les intéressés devant deux juridictions, le tribunal arbitral et l'Office impérial des assurances qui statuent : l'un, en premier ressort ; le second, en deuxième et dernier ressort.

Tribunal arbitral. — Il existe un tribunal arbitral pour le ressort de chaque corporation ou de chaque section ; le

siège en est fixé, soit par l'autorité centrale de l'État intéressé soit par l'Office impérial, suivant que le ressort de la corporation est limité ou non au territoire d'un État.

Le tribunal se compose d'un président et de quatre assesseurs, dont deux assesseurs patrons, élus par les patrons et deux assesseurs ouvriers élus par des délégués ouvriers. Le président est un fonctionnaire public nommé par le gouvernement de l'État qui contient le siège du tribunal. Les assesseurs patrons sont nommés par la corporation et pour les exploitations d'État par l'autorité administrative; leurs fonctions sont gratuites et incompatibles avec celles de membres du comité directeur. Les assesseurs ouvriers sont nommés par des délégués ouvriers élus par les ouvriers appartenant aux exploitations comprises dans la corporation. Les assesseurs patrons et ouvriers sont nommés pour quatre ans et leur renouvellement s'opère par moitié tous les deux ans.

Le tribunal arbitral est compétent pour toutes les contestations auxquelles peuvent donner lieu les décisions des comités de corporation; il ne peut être saisi que par la victime ou ses ayants-droit; la demande doit être adressée au Président dans un délai de quatre semaines à dater de la notification de la décision. Cette demande indiquant l'objet, les points de fait et les moyens de preuve doit être présentée en deux expéditions et le Président communique l'une d'elles à la partie adverse.

La partie adverse est l'organe qui a rendu la décision et qui doit représenter la corporation devant le tribunal; elle doit formuler sa réponse en deux expéditions dont l'une est adressées par le Président au demandeur; en l'absence d'une réponse dans un délai déterminé, il est statué d'office.

La décision du tribunal peut, suivant la volonté des parties, être précédée ou non d'un débat oral sur l'exposé de l'affaire, avec l'audition des témoins et des experts. La sentence est ensuite notifiée aux parties. Elle est définitive en matière d'allocation des frais de traitement, de la pen-

sion en cas d'incapacité temporaire et des frais funéraires. Elle peut être attaquée par le blessé ou le comité de la corporation devant l'Office impérial pour toutes les autres indemnités, dans les quatre semaines de sa notification aux parties.

Les frais que peut entraîner la procédure devant le tribunal arbitral, sont supportés par la caisse de la corporation. La loi de 1884, a prévu le cas où l'admission du droit à indemnité, dépendrait de la reconnaissance des rapports existant entre la victime et ses ayants-droit ; les juridictions exceptionnelles, comités directeurs ou tribunaux arbitraux, doivent renvoyer les intéressés devant la juridiction ordinaire et, ce n'est qu'après jugement de celle-ci qu'ils peuvent statuer sur nouvelle requête. Des indemnités provisoires sont allouées aussi bien aux ayants-droit qu'au blessé ; pendant toute la durée de la procédure de détermination elles sont signifiées par simple lettre aux intéressés et leur fixation n'est susceptible d'aucun recours.

Office impérial. — L'Office impérial des assurances, institué par la loi de 1884, n'est pas seulement un tribunal d'appel, c'est l'organe de centralisation de l'assurance chargé de surveiller son fonctionnement ; il a par suite des fonctions judiciaires et des fonctions administratives.

Il a son siège à Berlin et se compose de membres permanents et de membres temporaires.

Les premiers, au nombre de trois, sont nommés à vie par l'empereur sur la présentation du Conseil fédéral, les seconds, au nombre de huit, comprennent :

- 1° 4 membres élus par le Conseil fédéral ;
- 2° 2 membres élus par les comités des corporations ;
- 3° 2 membres élus par des délégués ouvriers.

Quand l'Office impérial statue comme juge d'appel des décisions arbitrales, il s'adjoit deux fonctionnaires de l'ordre judiciaire.

Le nombre des membres présents doit être de cinq au

moins et comprendre un représentant des comités de corporation et un représentant des ouvriers. L'introduction de la demande est soumise aux mêmes formes que celles exigées pour le tribunal arbitral. Il en est de même du débat oral qui peut avoir lieu ou non, suivant la volonté des parties. La décision est rendue en séance publique et communiquée au tribunal arbitral.

La procédure devant l'Office impérial est gratuite ; l'empire prend en effet à sa charge toutes les dépenses qu'exige le fonctionnement de l'administration impériale des assurances.

Dans ses fonctions administratives, l'Office impérial, statue sur les contestations relatives au patrimoine des corporations, à la participation de telle ou telle exploitation à une corporation déterminée, à la vérification et à l'exercice des pouvoirs d'une corporation.

En fait, il contrôle et dirige toutes les associations répandues sur tout le territoire de l'empire ; mais la loi a réservé aux divers États confédérés, le droit d'établir à leurs frais des Offices d'assurances. Ces Offices sont composés de la même manière que l'Office impérial, mais ils ne comprennent que 7 membres ; le conseil fédéral reste étranger à leur élection. La faculté pour chaque État, de créer un Office spécial d'assurances fut réclamée avec insistance par les députés particularistes du Reichstag ; mais peu d'États ont usé de cette faveur : il n'existe, en effet, que sept Offices d'États.

Telle est, brièvement exposée, la procédure de la détermination des indemnités dans la législation allemande. Que penser de cette organisation judiciaire ? L'avantage qu'elle présente est de confier le jugement des contestations en matière d'accidents à des juges appartenant à la profession et présentant par cela même des garanties de connaissance et de compétence technique qui peuvent faire défaut aux magistrats ordinaires, mais cette superposition de trois juridictions, comité directeur, tribunal arbitral,

Office impérial, entraîne forcément des lenteurs qui semblent contraire à l'idée inspiratrice de la loi : solution rapide des conflits entre patrons et ouvriers. L'expérience fournie par l'application de la loi de 1884 a conduit le législateur allemand à chercher des modifications au régime établi et le projet de réforme de 1894 tend à attribuer aux tribunaux arbitraux une compétence en dernier ressort plus étendue.

Les chiffres suivants donnent une idée des recours élevés contre les décisions des associations et des établissements d'assurance : en 1899, sur 100 décisions, il a été fait appel aux tribunaux arbitraux dans 21,9 cas et 25,6 % des causes jugées par ces tribunaux, ont été modifiées en faveur des ouvriers.

Sur 100 jugements des tribunaux arbitraux susceptibles de recours, 28,8 ont été contestés par l'appel à l'Office impérial des assurances et 27,2 % ont été modifiés par cette cour suprême. (1)

§ 5. — *Procédure en France.* — Les contestations relatives aux frais de maladie, aux frais funéraires et aux indemnités temporaires sont, aux termes de l'article 15, jugées par le juge de paix du canton où l'accident s'est produit.

Quant aux indemnités d'incapacité permanente et de décès, l'exemple de l'Allemagne avait poussé le législateur, dans le projet de 1893, à confier à une juridiction arbitrale la solution des conflits que ces indemnités pouvaient soulever.

Ce tribunal arbitral devait, contrairement à ce qui était admis en Allemagne, juger en dernier ressort. Il était composé du président du tribunal civil, de trois patrons et de trois ouvriers.

Cette institution vivement défendue par MM. de Mun, Ricard et Guiyesse, qui en faisaient la conséquence forcée de la loi sur les accidents, rencontra de nombreux adver-

(1) Klein, Résultats de l'assurance ouvrière de l'empire allemand.

saires. Impartialité, compétence, économie, tels étaient les avantages qu'on faisait valoir en faveur du tribunal arbitral. Le parti socialiste contestait l'influence pacificatrice accordée à ce tribunal, qui d'après lui, serait toujours divisé en deux partis systématiquement opposés l'un à l'autre, les patrons et les ouvriers; il était à craindre, en outre, que le président ne soutienne de préférence les industriels et ceux-ci auraient toujours le dernier mot dans les procès.

On faisait remarquer aussi que la compétence attribuée au tribunal était illusoire; attendu qu'il serait fort difficile d'organiser dans la pratique ce tribunal, de façon à ce que, comme le voulait M. de Mun, l'affaire soit toujours jugée par des jurés appartenant à l'industrie même où s'est produit l'accident. D'autre part, il paraissait douteux que la procédure soit plus rapide que devant les tribunaux ordinaires. La véritable cause des retards que subissent les procès relatifs aux accidents, réside bien moins dans le vice de l'organisation judiciaire, que dans la complication des mesures d'instructions actuellement en vigueur. Or, ces retards seront diminués par le fait même que la nouvelle loi organisera une enquête aussitôt après l'accident.

Les lenteurs qu'on reproche aux juridictions ordinaires, se retrouveront avec les tribunaux arbitraux qui ne siégeront pas en permanence et qui devront renvoyer à la session suivante les affaires qui n'auront pu être instruites à temps pour figurer au rôle de session. Quant à la diminution des frais qu'on a voulu présenter comme un avantage du tribunal arbitral, elle ne paraît guère probable, car les plaideurs seront amenés à accumuler les pièces à étendre le débat par l'inexpérience des jurés et ceux-ci recevront une indemnité qui constituera pour le trésor une lourde charge.

Enfin, les adversaires du tribunal arbitral ont insisté sur les inconvénients qui résultent de la multiplication des juridictions; un même accident aurait donné lieu à des

instances devant le tribunal de paix, le tribunal arbitral et même le tribunal civil.

En outre, le tribunal arbitral était contraire aux principes de la Révolution française qui s'est efforcée de créer l'unité de juridiction.

Le tribunal arbitral, après avoir été adopté par la Chambre, en 1893, et par le Sénat, en première lecture, en 1895, à une faible majorité, fut écarté en 1897 et 1898.

La juridiction compétente reste donc la juridiction de droit commun, le tribunal d'arrondissement.

Dans notre droit, le préliminaire normal de toute instance est la tentative de conciliation ; elle a lieu, en général, devant le juge de paix. La loi du 9 avril 1898, adoptant le système toujours soutenu par la Chambre, malgré les décisions contraires du Sénat, en 1895 et 1896, a confié le rôle du magistrat conciliateur au président du tribunal civil. Celui-ci convoque dans les cinq jours, à partir de la transmission du dossier, la victime ou ses ayants-droit et le chef d'entreprise qui peut se faire représenter. S'il y a accord des parties intéressées, l'indemnité est définitivement fixée par l'ordonnance du président qui donne acte de cet accord. Si l'accord n'a pas lieu, l'affaire est renvoyée devant le tribunal (art. 16).

Devant le tribunal, la cause est instruite et jugée comme en matière sommaire, mais il peut arriver que le tribunal ne puisse statuer en pleine connaissance de cause, soit parce que l'incapacité définitive n'a pas été établie, soit par suite de l'insuffisance de renseignements relatifs aux ayants-droit ; il peut ajourner alors la décision. Dans ce cas, l'indemnité temporaire continue à être servie jusqu'à la décision définitive et dans le cas de décès de la victime, le tribunal peut condamner le chef d'entreprise à payer une provision aux ayants-droit.

La question de savoir si les jugements relatifs aux accidents seraient susceptibles d'appel a été très discutée. La procédure d'appel avait été supprimée, en 1893, par l'ins-

titution des tribunaux arbitraux jugeant en dernier ressort, et même en 1897, lorsque la Chambre revint à la jurisprudence de tribunaux civils ; mais elle fut rétablie en 1898 par le Sénat, qui pensait que l'inconvénient d'une prolongation de la procédure résultant de l'appel, serait atténué par le paiement d'une provision et que, d'autre part, le régime d'appel était nécessaire pour la sauvegarde des intérêts des parties.

L'article 17 dispose que « l'appel devra être interjeté dans les quinze jours de la date du jugement s'il est contradictoire, et s'il est par défaut, dans la quinzaine, à partir du jour où l'opposition ne sera plus recevable. La cour statuera d'urgence dans le mois de l'acte d'appel ». Le même article édicte aussi des délais spéciaux pour l'opposition. L'opposition ne sera plus recevable en cas de jugement par défaut contre partie, lorsque le jugement aura été signifié à personne, passé le délai de quinze jours, à partir de cette signification.

Enfin, les parties peuvent se pourvoir en cassation, ce qui n'est que l'application du droit commun.

La loi de 1898 a institué un régime de faveur pour les victimes et leurs ayants-droit, en accordant de plein droit l'assistance judiciaire aux instances devant le juge de paix, à tous les actes d'exécution mobilière et immobilière et à toute contestation incidente à l'exécution des décisions judiciaires.

§ 6. — *Révision des indemnités. Prescription.* — Les conditions qui ont motivé la détermination des indemnités peuvent se modifier dans la suite avec la situation de la victime ou celle de ses ayants-droit.

Dans la législation allemande une nouvelle détermination de l'indemnité peut être provoquée à la demande de la corporation ou des intéressés pour obtenir soit la réduction, soit l'augmentation de la pension, elle doit être faite suivant les mêmes formes que la détermination primitive.

Aux termes de l'article 19 de la loi française, une demande en révision peut être formulée en raison soit de l'aggravation, soit de l'atténuation de l'infirmité de la victime, soit de son décès. Cette demande peut émaner soit du débiteur de l'indemnité en cas d'amélioration de l'état du blessé, soit de celui-ci en cas d'aggravation de son état; soit des représentants de la victime si cette dernière vient à décéder. Le délai pendant lequel la demande en révision est recevable est fixé à trois ans à dater de la détermination provisoire amiable ou judiciaire.

La loi allemande n'a prévu de délai que dans le cas de demande introduite par les ayants-droit; lorsque la victime vient à mourir et que l'indemnité des ayants-droit n'a pas été fixée d'office, ces derniers ont un délai de deux ans pour adresser leur requête au comité compétent.

L'article 18 de la loi française décide que l'action en indemnité se prescrit pour un an à dater de l'accident. Le législateur français n'a pas cru, par ce délai si court, porter atteinte aux intérêts des victimes, parce que les formalités de déclaration et d'enquête prescrites par la loi donnent la certitude que tout intéressé pourra faire valoir, avant l'expiration du délai de prescription, ses droits à l'indemnité. Le législateur allemand a donné un délai de deux ans pour adresser au comité compétent la demande en indemnité. Passé ce délai, la demande n'est plus recevable à moins qu'il ne soit démontré que les conséquences de l'accident n'ont pu être constatées qu'ultérieurement et que l'intéressé a été empêché par des circonstances indépendantes de sa volonté.

§ 7. — *Allocation des indemnités.* — L'ouvrier allemand ne touche aucun secours en argent pendant les trois premiers jours qui suivent l'accident, il n'a droit qu'au traitement médical et pendant les treize premières semaines il est pensionné par la caisse de maladie; ce n'est qu'à partir de la quatorzième semaine qu'il est à la charge de l'assurance contre les accidents et qu'il a droit aux indemnités

allouées par la loi. Les indemnités de frais de traitement et les indemnités funéraires sont payées dans les huit jours de la décision qui en détermine le montant et les pensions sont versées au début de chaque mois.

En France, le point de départ pour l'indemnité journalière est fixé le cinquième jour après celui de l'accident et pour les rentes, en cas de mort, à la date du décès, en cas d'incapacité permanente au jour du jugement du tribunal ou mieux le jour de la consolidation de la blessure. Les rentes sont payables par trimestre; quant à l'indemnité journalière elle doit être, dans le silence de la loi, payée aux mêmes échéances que le salaire qu'elle a pour but de remplacer.

En Allemagne, le paiement des indemnités est fait par l'administration des postes. Lorsque l'indemnité a été déterminée, le comité de la corporation adresse à cette administration un ordre de paiement et à l'intéressé un certificat indiquant la somme qu'il doit toucher et le bureau de poste auquel il doit se présenter.

D'après l'article 24 et la loi de 1898, les ouvriers créanciers devront s'adresser à la Caisse nationale des retraites sur la vieillesse, gérante du fonds de garantie, si les débiteurs des indemnités, chefs d'entreprises, sociétés d'assurances ou syndicats de garantie ne peuvent se libérer.

Disons en terminant cet exposé, que les deux législations ont consacré le principe de l'incessibilité et de l'insaisissabilité des rentes dues aux victimes des accidents industriels.

Nous avons été amenés dans ce chapitre à constater une différence profonde entre la loi allemande et la loi française en ce qui concerne les tribunaux appelés à statuer sur les conflits nés des accidents : tribunaux arbitraux en Allemagne, tribunaux de droit commun en France. Nous avons dit quels étaient les avantages et les inconvénients qu'on avait fait valoir en faveur des uns et des autres, lors de la discussion de la loi de 1898.

Le législateur français qui s'était proposé, tout en maintenant l'unité de juridiction, d'organiser une procédure simple, expéditive et peu coûteuse, a certainement atteint son but, et nous devons reconnaître que si la procédure allemande réalise la troisième qualité, elle n'a pas les deux premières. D'autre part, la supériorité des juges arbitraux sur les juges de droit commun, invoquée en matière d'accidents de travail, ne peut subsister longtemps, car, avec la pratique, les seconds acquerront bien vite les connaissances qui peuvent leur manquer.

DEUXIÈME PARTIE

DES GARANTIES

CHAPITRE PREMIER

DE L'ASSURANCE ET DU CHOIX DE L'ASSUREUR

C'est au point où nous sommes arrivés, que les législations sur le Risque-accident, ont une tendance à diverger ; jusqu'ici, elles ont suivi en quelque sorte la même voie, appliquant le Risque professionnel avec ses conséquences premières dans un esprit à peu près identique ; mais une bifurcation va avoir lieu.

Les uns croient que les ouvriers et les patrons eux-mêmes, conscients de leur droit et de leur responsabilité, vont s'organiser au mieux des intérêts de tous et laisseront faire. C'est, nous l'avons vu, la tendance anglaise. D'autres, considérant comme une obligation stricte d'assurer en tout état de cause et en prévision de tous les événements, le paiement des indemnités, en somme annoncées, sinon promises par le législateur dans la première partie de son œuvre. C'est la tendance allemande. Il importe de voir avant de comparer les deux droits que nous mettons plus particulièrement en parallèle quelle est celle des deux voies qui conduit le plus sûrement et le plus économiquement au but.

Sur le résultat à atteindre, l'accord est fait. Il faut, d'une part, que le droit de l'ouvrier ne risque en aucune circonstance de rester un titre vain ; il faut, d'autre part, que les entrepreneurs et l'industrie entière ne soient pas écrasés, les uns, par leur responsabilité ; l'autre, par trop de charges nouvelles.

Pour l'ouvrier, la théorie du Risque professionnel amène de toute évidence, la simple substitution d'un régime à un autre, du Risque-accidents au Risque-insolvabilité patronale. Quel est le degré de gravité de ce dernier ? Il est certain qu'il n'est réduit à zéro que dans un très petit nombre d'entreprises ; celles qui, par leur ampleur actuelle et la permanence des services économiques auxquels elles correspondent, ont leur vie assurée dans des conditions normales pour une période illimitée, à vues humaines du moins. Nous citerons, sans vouloir être limitatifs dans notre énumération, les entreprises de transport, les grands ateliers de constructions mécaniques, les mines de houilles importantes, mais notre liste ne serait pas longue et comporterait beaucoup de réserves. En fait, l'immense majorité des entreprises d'un pays sont soumises à de considérables aléas : mauvaises gestions particulières, modifications de régimes fiscaux ou douaniers, complications extérieures,

changement des circonstances naturelles et, par dessus tout, rapidité du progrès industriel qui comporte, de nos jours, des multitudes d'inutilisations brusques provoquant des situations financières toujours délicates et quelquefois difficiles. Donc, le Risque-insolvabilité patronale est un fait, et, si nous considérons la substitution de ce risque à celui des accidents du travail comme une amélioration, il est clair cependant que l'amélioration peut difficilement s'arrêter là.

Pour le patron, la théorie du Risque professionnel comporte, sinon la création du moins l'aggravation certaine d'un risque. Quelle que soit l'étendue et la durée probable de son industrie, il voit s'accroître sensiblement la somme des aléas auxquels il est exposé. Il va sans dire que le risque est d'autant plus lourd que les entreprises sont plus modestes, au point qu'on peut craindre ici, sans exagération, la disparition de certaines d'entre elles prises entre des concurrents plus puissants ou des producteurs tout à fait individualisés.

Heureusement, à la situation doublement précaire que nous venons d'exposer, il existe un remède connu de tous, approuvé de tous et souhaité par tous, c'est l'assurance, autrement dit l'émiettement du risque par sa répartition sur l'industrie tout entière d'un pays ou d'un groupe de pays, et la généralisation de l'assurance est tellement la suite naturelle du Risque professionnel, l'idée dominante de ces deux institutions est tellement identique dans l'une et dans l'autre, que la seule controverse est celle qui porte sur la meilleure méthode d'assurance.

Doit-on d'abord proclamer l'assurance obligatoire pour les responsables éventuels ?

L'organisation de tout un système de contrainte à l'égard des chefs d'industrie, a trouvé d'ardents défenseurs et des adversaires convaincus, dont les discussions ont longtemps retardé en France l'élaboration d'une loi nouvelle. Pour les partisans de la liberté, l'accident de travail

n'est pas le seul risque auquel soit exposé l'homme vivant en société ; on oblige personne à s'assurer contre les risques d'incendie, pourquoi en serait-il autrement pour les risques d'accident. Si le patron estime qu'il a intérêt à s'assurer, il le fera de lui-même, il faut laisser agir l'initiative individuelle et se fier à la richesse et à la souplesse de ses combinaisons. L'assurance deviendra non pas obligatoire, mais obligée comme elle l'est déjà en matière d'incendie (1). L'obligation est stérile, disait M. Cheysson, au congrès de Paris, en 1889 ; elle supprime avec la spontanéité le mérite et l'efficacité sociale de l'institution. En devenant obligatoire, l'épargne, la prévoyance, cessent d'être des vertus ; elles ne rapprochent plus les classes, elles ne trempent plus le caractère, c'est un impôt qu'on acquitte, non un effort qu'on s'impose. (2)

A ces arguments d'ordre un peu général, M. Yves Guyot, au congrès de Milan, en 1894, en ajoutait d'autres plus sérieux. Se basant sur l'expérience de la loi allemande, M. Yves Guyot, la statistique en main, démontrait que l'assurance obligatoire était une prime à l'incurie et à l'imprudence, attendu que le nombre des accidents avait augmenté en Allemagne depuis l'application de l'assurance obligatoire. L'assurance obligatoire offre un autre danger, disait-il encore, elle constitue une charge qui peut frapper et compromettre sérieusement toute l'industrie d'un pays.

Que devons-nous penser de toutes ces idées émises par les adversaires de l'assurance obligatoire en faveur du régime de liberté ? D'abord, il semble que sous prétexte de maintenir la liberté, la théorie de l'assurance facultative laisse persister le Risque-insolvabilité. Elle ne voit pas suffisamment que l'intérêt du patron est ici en cause aussi bien que celui de l'ouvrier, principalement dans la moyenne et la petite industrie.

(1) Chardiny, page 269.

.. (2) Tarbouriech, page 287.

Doit-on compter beaucoup sur l'initiative individuelle en matière d'assurances contre les accidents.

Un coup d'œil rétrospectif sur ce qui s'est passé en Allemagne et en France, avant la législation actuelle, nous permet d'en douter. En Allemagne, sans déclarer encore l'assurance obligatoire, une loi du 8 avril 1876, avait permis aux communes d'imposer à tous les ouvriers de leur territoire, l'obligation de participer à une caisse de secours contre les accidents. Or, à la veille de la loi de 1884, 360 communes seulement avaient fait usage du droit conféré par la loi de 1876 qui n'avait, d'autre part, donné lieu à la création que de 363 caisses nouvelles ; certains États, comme le Wurtemberg, la Bavière et la Saxe étaient restés indifférents à la mesure de bienfaisance.

De même, en Suisse, lorsqu'il admit, en 1881, le système du renversement de la preuve, le Conseil fédéral engagea les chefs d'entreprise pour prévenir leur insolvabilité à s'assurer en leur accordant des avantages considérables, mais sur 195,000 ouvriers qui auraient pu être garantis, 145,054 seulement étaient inscrits sur les registres des caisses cantonales et des sociétés privées.

En France, sans parler de l'absence de toute législation en la matière, diverses raisons ont empêché l'assurance de se développer. Les ouvriers se sont toujours montrés indifférents aux idées de prévoyance et, de leur côté, les patrons ne comprenaient pas l'avantage qu'ils auraient eu à faire à l'assuré un sacrifice pour prévenir un sinistre dont la réalisation était, pour eux, problématique (1). D'un autre côté, les compagnies d'assurances s'étaient fondées au milieu d'une longue crise commerciale ; très nombreuses au début, elles avaient dû disparaître en partie car la concurrence les conduisait à baisser leurs tarifs, alors qu'aug-

(1) Il est de toute évidence que les risques auxquels ils sont exposés sont mieux compris depuis l'adoption de l'idée du Risque professionnel. Auparavant, ils pouvaient toujours espérer en l'issue heureuse pour eux des litiges que ne manquait pas de provoquer tout accident.

mentaient les exigences des sinistrés et la sévérité des tribunaux. En 1882, on pouvait compter plus de 25 compagnies assurant les accidents; en 1885, il n'y en avait plus que 17, et ce nombre était réduit à 12, en 1890. Cependant, 8 compagnies s'étaient groupées depuis 1884, pour former un syndicat qui permit de relever les primes et améliorer le fonctionnement de l'assurance. Quoiqu'il en soit, en 1895, les compagnies d'assurances n'assuraient que 810,000 ouvriers environ.

Sans doute, la grande industrie avait remédié en partie à cette insuffisance des compagnies d'assurances; de grandes sociétés, comme celles de la Vieille-Montagne, de la Cristallerie de Baccarat, des mines d'Anzin et de Blanzky et de vastes entreprises comme celles des Entrepreneurs de maçonnerie, de plomberie, de serrurerie, etc. avaient fondé des caisses de secours et des mutualités, mais toutes ces organisations n'étaient possibles qu'avec un nombreux personnel et de vastes capitaux. La moyenne et la petite industrie restaient en dehors de toute combinaison de cette nature. Or, puisque les ouvriers et les patrons demeurent imprévoyants, le législateur n'a-t-il pas le droit au nom de la société de dire aux industriels: « Vous avez le devoir de secourir les victimes du travail, mettez-vous par anticipation à même de pouvoir le faire en toute circonstance. »

Sera-ce faire là une loi d'exception en faveur de l'industrie que de déclarer obligatoire l'assurance? Ici, c'est l'intérêt social qui commande au législateur de prendre en mains l'avenir de la classe laborieuse, de réparer les préjudices causés par les accidents de travail, pourquoi n'imposerait-il pas les mesures nécessaires à l'exécution de cette réparation?

Le principe de l'assurance vivement attaquée à l'origine n'a, d'ailleurs, vu qu'augmenter le nombre de ses partisans. M. Cheysson, l'un de ses adversaires, constatait lui-même, au Congrès de Milan, en 1894, que depuis le Congrès

de Paris de 1889, il avait fait de grands progrès. Voulons-nous assurer tous les ouvriers ? disait à Berne, en 1891, M. Greulich, secrétaire ouvrier suisse. Si oui, admettons l'obligation. Et à Milan, en 1894, M. Pisa constatait que l'obligation s'imposait pour l'Italie où la liberté d'assurance n'avait produit que des effets infructueux. En France, M. Ricard, le 10 juin 1893, déclarait à la Chambre que les industriels avaient presque unanimement répondu par l'affirmation à une circulaire qui leur posait la question suivante : « Doit-on déclarer qu'obligatoirement les chefs d'entreprise devront assurer leurs ouvriers ? » Cette unanimité s'est rencontrée encore chez les syndicats patronaux et les chambres de commerce : elle nous aide à réfuter toutes les autres objections formulées contre l'assurance obligatoire.

Il est peu vraisemblable que l'assurance obligatoire ait pour effet d'augmenter les accidents dus à l'imprudence de l'ouvrier, car ce dernier éprouvera plus de perte que de profit par la survenance d'un accident dont il ne peut prévoir à l'avance les conséquences. Répondant surtout à M. Yves Guyot qui invoquait, à l'appui de sa critique le nombre croissant des accidents en Allemagne depuis la loi d'assurance obligatoire, nous disons que cette augmentation provient de l'extension plus grande donnée chaque année à l'assurance : les accidents augmentent parce que le nombre des assurés s'accroît. Les dernières statistiques allemandes donnent en 1897 pour 17.957.000 assurés, 91,171 accidents, soit 6,91 pour 1000 et, en 1898, pour 15.246.000 assurés, 96.774 accidents, soit 7,11 pour 1.000 et la proportion entre le nombre des assurés et celui des accidents est sensiblement constante depuis 1896. D'autre part, examinés quant à leur nature, les accidents suivis de mort sont stationnaires, et ceux entraînant une incapacité permanente ont diminué considérablement ; par contre, les incapacités temporaires ont augmenté : de 0,57 en 1897, la proportion est montée jusqu'à 2,75 en 1898, mais ce résultat est dû à

la tendance qu'on a de laisser prolonger la période de chômage au-delà de treize semaines pour éviter une aggravation de la blessure et diminuer ainsi les incapacités permanentes.

Quant à l'objection tirée du caractère onéreux de l'assurance, elle tombe devant l'intérêt même qu'a le chef d'industrie à se garantir contre les conséquences des accidents.

La prime qu'il a à payer n'est rien à côté du montant des indemnités qui lui seraient imposées dans le cas d'un sinistre prévu. Il est évident qu'en Allemagne, pendant la période d'organisation, les dépenses de l'assurance ont été très élevées, mais la progression annuelle s'est arrêtée : de 13,75 p. 1000 marcs de salaire en 1895, la charge est descendue à 12,97 en 1896, 12,33 en 1897, 22,16 en 1898 et les prévisions tendent à faire croire que lorsque l'assurance aura atteint son plein développement la charge ne sera plus que de 10 marcs par tête d'assuré, chiffre relativement faible, si l'on considère que le montant total des dépenses atteint déjà 83,7 millions de marcs (104,6 millions de francs), en 1898.

Telles sont les opinions divergentes soutenues sur la question de l'obligation : quelle que soit la solution donnée à ce premier problème, il en reste un second : Quel est le meilleur mode d'assurance ?

Le plus ancien mode d'assurance est celui des compagnies d'assurances privées à prime fixe. Ce système présente l'avantage de ne causer à l'État, ni le moindre frais ni le moindre souci d'organisation ; c'est au particulier qu'incombe le soin de traiter avec les compagnies, au mieux de ses intérêts. Mais les compagnies ont de graves inconvénients. Elles sont constituées dans une idée de spéculation ; l'accident n'est pas pour elles un événement malheureux dont il faut réparer les suites, il n'est à leurs yeux qu'une occasion de réaliser des bénéfices ; leur but exclusif est de servir de forts dividendes à leurs actionnaires ; pour l'atteindre, elles feront tout ce qui est en leur pouvoir.

Non seulement elles opposeront des clauses de déchéance et refuseront d'assurer tous les risques, mais elles seront encore fatalement amenées à exiger des primes très fortes et à payer des secours très modiques. Leur intérêt est donc complètement opposé à celui des patrons et des ouvriers.

La concurrence entre elles a ses avantages, mais faute assez facilement dans deux excès opposés : tantôt en effet, les assureurs s'entendent, tantôt ils se font une guerre si acharnée qu'ils acceptent des risques ou des taux de primes susceptibles de compromettre leur solidité financière.

Le second mode d'assurance libre est l'assurance mutuelle qui est réalisée par l'association de certains industriels. Ceux-ci répartissent entre eux et proportionnellement aux risques de chacun, les charges résultant du paiement des indemnités. Cette organisation a tous les avantages des compagnies privées, sans en avoir les inconvénients ; elle écarte toute idée de spéculation et présente toutes les conditions de solvabilité désirables ; nous avons déjà cité quelques-unes de ces assurances mutuelles qui fonctionnent en France.

Malheureusement, l'expérience a prouvé que pour réussir, l'assurance mutuelle doit comprendre un assez grand nombre et une grande variété de membres.

L'Etat peut, lui aussi, organiser directement l'assurance. Les avantages de l'assurance par l'Etat ont été longuement développés par M. le professeur Wagner, de Berlin, partisan convaincu. Suivant lui, l'Etat est l'assureur naturel et nécessaire ; l'assurance doit être un service public, au même titre que le service de la voirie ou le service des postes. L'Etat, ayant une administration puissamment organisée, peut, seul, centraliser l'assurance et lui donner l'unité de direction et cette concentration entre ses mains, permet de fixer les primes de la façon la plus sûre et de les répartir de la façon la plus équitable sur chaque entreprise tout en réduisant au minimum les frais d'administration.

Mais à côté de ces prétendus avantages, que d'inconvénients. D'abord, il est à craindre que la question des accidents de travail ne devienne une question électorale et que, par suite de la diminution des primes, on arrive à faire supporter au contribuable de lourdes charges, sans compter que le fonctionnement de l'institution nécessiterait la création d'un vaste appareil bureaucratique; en outre, au point de vue économique, il y aurait un danger considérable d'immobiliser, pour le service des pensions, des capitaux énormes qui seraient enlevés à la production et remis au Trésor. Ce serait faciliter à l'État des emprunts déguisés. Enfin, un reproche, le plus gros qu'on puisse adresser à l'assurance d'État, c'est d'avoir pour conséquence de son établissement, la disparition de toutes les institutions qui concourent à la réparation des accidents : compagnies privées ou assurances mutuelles. C'est ce qui s'est produit en Allemagne et en Autriche, où les anciennes corporations existantes ont du disparaître devant la nouvelle organisation corporative.

Il résulte qu'en l'état actuel de la question, aucun mode d'assurance n'ayant encore, soit en doctrine, soit en pratique nettement affirmé, sa supériorité sur les deux autres; il est imprudent de donner la préférence à celui qui, par la force même des choses, ne peut aboutir qu'à l'élimination de ses concurrents, au terme d'une lutte inégale.

L'expérience de l'assurance par l'État, a été tentée en France par la création de la Caisse nationale des accidents, en 1868, et l'insuccès de cette caisse, insuccès dû, il est vrai, en grande partie à son défaut d'organisation, n'a pas été sans influence sur le législateur appelé à se prononcer sur un système d'assurance.

A côté de l'assurance directe par l'État, nous trouvons le système de l'assurance indirecte par l'État. C'est ce système qui est pratiqué en Allemagne et en Autriche et qui avait été adopté par les Chambres françaises, en 1893; nous l'étudierons plus loin, en détail, bornons nous à dire

ici qu'il repose sur l'organisation de vastes mutualités patronales, opérant comme des sociétés mutuelles ordinaires, mais constituées par l'État, surveillées par lui, et par lui investies d'un monopole complet.

Tels sont brièvement exposés les divers systèmes d'assurance auxquels le chef d'industrie peut avoir recours. Le législateur lui en laissera-t-il le choix ou bien lui imposera-t-il tel mode d'assurance déterminé. Les partisans de l'assurance obligatoire qui laisseront le choix de l'assureur sont conduits par le fait même de l'obligation qu'ils proclament à demander le contrôle et la surveillance de l'État sur les diverses organisations privées. Nous avons vu quels étaient les côtés défectueux des compagnies d'assurances et des sociétés mutuelles libres; l'État devra exercer son contrôle de façon à garantir aux industriels des conditions d'assurances acceptables et une sécurité complète, sinon ce contrôle serait inefficace et inutile. Pour les sociétés mutuelles il est amené à imposer aux industriels l'obligation de rester dans l'association qu'ils ont choisie; s'il en était autrement, si les uns et les autres étaient libres de l'abandonner, comment pourrait-on répondre de son bon fonctionnement et alors nous voyons que les modes d'assurances mutuelles, assurances libres et assurances formées par l'État arrivent à se confondre, du moment qu'on a admis la nécessité de l'assurance.

Quant aux compagnies privées, l'État devra intervenir dans leur organisation, les obliger à déposer dans ses caisses les capitaux destinés au service des pensions; il exigera la production des contrats intervenus entre les entrepreneurs et les compagnies, pour vérifier si toutes les personnes soumises à l'assurance sont bien réellement assurées. L'intervention de l'État se fera sentir sur les patrons d'une façon autrement insupportable que sous le régime de l'obligation proprement dit; la liberté pour eux ne sera qu'un vain mot. A l'égard des sociétés, le contrôle de l'État, deviendra forcément une coadministration réduisant autant que

possible leurs attributions. Et, ainsi le système de l'obligation de l'assurance avec libre choix de l'assureur, présente tous les inconvénients de l'assurance organisée par l'État, sans en avoir les avantages ; les deux systèmes paraissent liés l'un à l'autre. (1)

(1) Le régime italien est fondé sur l'assurance obligatoire avec liberté du choix de l'assureur. Il existe une Caisse nationale d'assurance pour les accidents des ouvriers par le travail, à laquelle doivent s'assurer les industriels, mais il est reconnu qu'il peut se fonder des caisses autonomes auprès des établissements ou entreprises qui emploient d'une manière permanente un nombre d'ouvriers supérieur à 500, ou moyennant des syndicats d'assurance mutuelle, constitués par des industriels qui comprennent au moins 4,000 ouvriers et qui doivent fournir les contributions et cautions déterminées par la loi. (Loi du 17 mars 1898.)

La législation italienne est trop récente pour qu'on puisse apprécier ses résultats, mais ce qu'on peut dire, c'est que le libre choix de l'assureur laissé à l'industriel italien, offre plutôt l'apparence de la liberté que la liberté même, attendu que ce droit d'option est subordonné à des conditions telles qu'il ne peut appartenir qu'à un petit nombre de chefs d'entreprise.

CHAPITRE II

SYSTÈME ALLEMAND DE L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

§ 1. — *Organisation corporative des industries allemandes.*

L'assurance obligatoire a pour base en Allemagne la mutualité corporative. Les corporations sont constituées par les chefs d'entreprises et comprennent dans un ressort déterminé toutes les exploitations appartenant à la même branche d'industrie. Tout entrepreneur d'une exploitation comprise dans ce ressort est membre de droit de la corporation et lorsqu'il y a plusieurs entrepreneurs pour la même exploitation, chacun d'eux peut être, à titre personnel, membre de la corporation ; mais c'est à l'exploitation et non à l'entrepreneur que s'applique l'obligation de l'assurance, et c'est le siège de l'exploitation et non le domicile de l'entrepreneur qui détermine l'affiliation à telle ou telle corporation.

Les corporations ont été instituées, soit sur l'initiative des entrepreneurs, soit d'office. Un travail préparatoire consistait à grouper les industries d'après leur objet. A cet effet, dans un délai déterminé chaque entrepreneur devait adresser à l'autorité administrative inférieure une déclaration indiquant l'objet et la nature de son exploitation, ainsi que le nombre moyen des personnes employées soumises à l'assurance. (L'autorité administrative variait suivant les États de l'empire et était d'ailleurs désignée par l'autorité centrale de ces États.) Faute de cette déclaration, l'autorité administrative inférieure y suppléait, pouvant, à cet effet, obliger les entrepreneurs à fournir les renseignements nécessaires. Les listes rédigées par district et par État permirent à l'Office impérial d'établir une classification générale des industries.

Les entrepreneurs qui prenaient l'initiative de la formation de la corporation devaient représenter par leur nombre le vingtième du total des exploitations intéressées, ou par l'effectif de leur personnel, le dixième du nombre total des ouvriers occupés dans ces exploitations. Sur une requête adressée à l'Office impérial, dans les quatre mois de l'entrée en vigueur de la loi, ils étaient convoqués en assemblée générale pour délibérer sur la constitution de la corporation. Leur délibération devait être soumise à l'approbation du Conseil fédéral qui pouvait refuser d'approuver cette constitution si la corporation ne présentait pas des garanties de solidité et de durée nécessaires.

Lorsque l'institution de la corporation n'était pas sollicitée par les entrepreneurs, elle était créée par les soins du Conseil fédéral, les représentants des industries intéressées entendus.

Dans tous les cas, l'approbation de la décision du Conseil fédéral était publiée par le *Moniteur de l'Empire*, avec indication des branches d'industrie et du ressort qu'embrassait la corporation.

Lorsque la constitution de la corporation était approuvée,

les entrepreneurs étaient convoqués de nouveau pour nommer un comité directeur provisoire et élaborer les statuts. Ce n'est qu'après l'homologation de ces statuts par l'Office impérial qu'était nommé le Comité directeur définitif. Le refus d'homologation, par l'Office impérial, pouvait être attaqué dans un délai de quatre semaines devant le Conseil fédéral, les statuts adoptés étaient publiés dans le *Moniteur de l'Empire*, ainsi que toutes les modifications qu'ils pouvaient subir dans la suite.

Depuis la mise en vigueur de la loi, tout entrepreneur qui ouvre une exploitation ou qui change le siège d'une exploitation existante doit, sous peine d'amende de 100 à 500 marcs, adresser à l'autorité administrative inférieure de son ressort une déclaration indiquant l'objet et la nature de son entreprise, le nombre des personnes employées et la corporation à laquelle il se rattache. En l'absence de déclaration, c'est l'autorité administrative inférieure qui y supplée. La déclaration est transmise au Comité directeur de la corporation désignée dans la déclaration. Si l'autorité administrative inférieure estime que l'industrie déclarée se rattache à une autre corporation que celle visée, elle avertit le Comité directeur de cette autre corporation; les conflits auxquels peuvent donner lieu ces affiliations sont de la compétence de l'Office impérial.

Lorsqu'une exploitation comprend plusieurs branches d'industrie, elle doit être affiliée à la corporation à laquelle se rattache le principal de ses établissements; de même si plusieurs exploitations sont dirigées par le même entrepreneur, elles doivent être affiliées à une ou plusieurs corporations, suivant qu'elles sont indépendantes ou rattachées à l'une d'entre elles par des liens de dépendance ou de subordination. Toutes les industries qui dépendent d'une corporation sont inscrites sur un registre, dit *cadaastre*, tenu par le Comité directeur de cette corporation, et tout entrepreneur qui en fait partie reçoit un billet de membre. C'est de la remise de ce billet de membre ou

du refus de sa délivrance que part le délai de deux semaines imparti à l'entrepreneur pour attaquer devant l'Office impérial, la décision du Comité directeur de la corporation qui l'admet ou refuse de l'admettre dans la corporation. L'inscription au cadastre constitue le titre qui établit les obligations réciproques de l'entrepreneur et de la corporation, aussi cette inscription est-elle entourée de formalités détaillées, et tout changement survenu dans la personne de l'entrepreneur ou dans l'exploitation doit-il être déclaré dans le délai fixé par les statuts ; l'omission de cette déclaration entraîne une amende de 300 marcs.

Les corporations industrielles constituées par la loi de 1884 sont au nombre de 55 ; la loi de 1885 a porté ce nombre à 62 ; les unes s'étendent à l'empire tout entier, d'autres à plusieurs Etats, d'autres, enfin, à un seul.

La loi de 1884 autorise ces corporations à s'associer entre elles pour supporter en commun la totalité ou une partie du risque d'accident, sous la double condition de l'approbation des assemblées générales des corporations intéressées et de l'homologation de l'Office impérial. Aux 62 corporations industrielles précitées, il faut ajouter la corporation des ouvriers des travaux de construction, instituée par la loi de 1887 et qui porte le n° 64 dans la nomenclature. Cette corporation s'étend à tout l'empire et ne comporte aucune division de métiers ; sa constitution est régie par des dispositions législatives analogues à celles qui concernent les autres corporations. Enfin, l'Empire ou chaque Etat joue le rôle de corporation lorsqu'il est entrepreneur pour des travaux énumérés par la loi de 1885.

Les corporations peuvent acquérir, contracter des obligations et ester en justice ; leur avoir constitue la seule garantie de leurs créanciers.

Corporations agricoles. — La dissémination du personnel ouvrier des exploitations agricoles rendait difficile une organisation générale pour tout l'empire allemand ; aussi, le législateur s'est borné à édicter des principes gé-

néraux laissant à chaque État le soin de régler l'organisation particulière des corporations. Les corporations agricoles, créées en vertu de la loi de 1886, sont essentiellement territoriales, en raison de la similitude des exploitations qu'elles comprennent ; elles doivent s'étendre dans un ressort déterminé.

Elles sont constituées sur la proposition que les gouvernements des différents États adressent au Conseil fédéral, les entrepreneurs intéressés entendus. Le Conseil fédéral décide, après l'avis de l'Office impérial. Les Statuts sont arrêtés par une assemblée générale, dite assemblée constituante, composée des représentants des entrepreneurs nommés par des électeurs dont le nombre est fixé par l'autorité centrale de l'Etat et qui ont été élus dans des circonscriptions électorales déterminées. Les conditions de l'assemblée et de l'homologation des statuts sont les mêmes que celles prévues par la loi de 1884. Il appartient aux autorités communales de dresser la liste de tous les entrepreneurs assujettis et, dans le cas de nouvelle exploitation créée, de faire la déclaration prescrite par la loi de 1884 au Comité de la corporation, par l'intermédiaire de l'autorité administrative inférieure. La législation de 1886 a laissé à chaque Etat le soin de régler de façon différente l'organisation administrative et financière, les dispositions en cas de changements survenus dans l'exploitation, la désignation des organes qui sont chargés de l'administration ou qui jouent le rôle attribué par la loi d'empire aux Comités directeurs. D'autre part, elle a autorisé les exploitations d'un Etat à se rattacher à une corporation d'un autre Etat.

Les corporations agricoles sont au nombre de 48.

§ 2: — *Organisation administrative des corporations.*

La corporation est administrée par un Comité directeur et une assemblée générale qui peuvent être assistés par des « hommes de confiance ».

La loi n'a posé que les bases de cette organisation, donnant aux statuts particuliers de chaque corporation, le pouvoir de déterminer la composition ou le recrutement et les attributions de ces administrateurs. Le Comité directeur est, en principe, composé de dix membres élus par l'assemblée générale pour quatre ans et choisis parmi les membres de la corporation jouissant de leurs droits civils. Les fonctions sont obligatoires et gratuites. Ce comité choisit dans son sein un président, un vice-président, un comptable et un secrétaire et doit tenir, tous les mois, une session ordinaire; des séances extraordinaires peuvent être provoquées sur la demande de trois membres du Comité. Le Comité directeur représente la corporation en toute circonstance et il est responsable de sa gestion envers elle. Il est chargé de fixer les indemnités; d'une façon générale, il a toutes les attributions qui ne sont pas dévolues à l'assemblée.

L'assemblée générale se compose, suivant les statuts, de tous les membres de la corporation ou de leurs délégués; elle doit être convoquée spécialement une fois par an; des sessions extraordinaires peuvent avoir lieu sur la requête de l'Office impérial ou de deux comités de section, ou sur la demande écrite de membres représentant le vingtième de l'ensemble des entrepreneurs et occupant un dixième de l'ensemble des ouvriers.

L'assemblée générale est présidée par le président du Comité directeur; elle a surtout pour mission de vérifier les comptes annuels du Comité directeur, de nommer les

Comités et de modifier les statuts, de s'occuper de toutes les questions intéressant l'étendue de la corporation et le versement du fonds de réserve, la détermination du coefficient du risque. Les hommes de confiance ont été créés en vue de faciliter l'action du Comité directeur, ils sont élus par lui. Leur mode d'élection, leur compétence territoriale et leurs attributions sont réglés par les statuts.

Dans les corporations divisées en sections, chaque section a un Comité directeur de cinq membres et une assemblée générale qui délibèrent et statuent dans les mêmes conditions que le Comité directeur et les assemblées générales de la corporation, mais leurs délibérations doivent, dans les trois jours être communiquées au Comité directeur de la corporation.

Pour les entreprises agricoles, en raison de l'étendue territoriale de chaque corporation, la loi autorise les corporations à confier aux autorités communales les attributions dévolues au Comité directeur. Les États sont libres de déterminer l'administration de la corporation, mais l'Assemblée générale ne doit être obligatoirement composée que de délégués des entrepreneurs.

§ 3. — *Organisation financière de l'Assurance.*

Après avoir organisé les corporations, l'État allemand avait à choisir entre deux systèmes pour répartir entre elles les charges de l'assurance; d'une part, celui de la répartition annuelle; d'autre part, celui de la capitalisation.

Le premier consiste à exiger annuellement des assurés le remboursement des dépenses faites dans l'année pour le paiement des pensions, sans se préoccuper de la capitalisation des rentes viagères ou temporaires.

Le deuxième consiste à faire verser par les adhérents la somme annuelle qui est nécessaire, non seulement pour payer tous les sinistres de l'exercice, mais encore pour constituer une réserve servant à pourvoir aux charges croissantes des exercices suivants, de manière que l'annuité à verser par an pour chaque membre assuré, soit constante. Ce deuxième système a été adopté par l'Autriche, le législateur allemand a préféré le premier, qu'il a appliqué aux corporations industrielles et agricoles.

Pour les travaux de construction, la loi de 1887 a adopté un système mixte qui participe à la fois des deux précédents et qui consiste à répartir annuellement entre les membres de la mutualité proportionnellement aux salaires payés et aux coefficients de risques, non les arrérages des rentes, mais leurs capitaux constitutifs.

A. — *Système de la répartition*

On récapitule à la fin de chaque année les accidents qui se sont produits; on fait le total des arrérages et pensions qui ont été payés et on répartit ce total entre les industries, suivant le coefficient de risques et le montant des salaires effectivement payés. Les sommes ainsi obtenues constitueront les parts contributives de chaque établissement auxquelles il conviendra d'ajouter une taxe proportionnelle pour les frais de gestion.

Aux termes de l'article 28 de la loi de 1884, l'Assemblée de chaque corporation établit, pour les exploitations qui en dépendent, des classes de risques correspondant au degré de danger que présente chaque exploitation. Les risques sont extrêmement variables, car, si l'on a groupé les industries similaires, il ne s'ensuit pas qu'on ait réuni dans une même association les mêmes métiers et, partant,

les risques de même nature. C'est ainsi que dans la corporation du fer et de l'acier de l'Allemagne du Nord, on trouve les ferblantiers, les fondeurs de fer, les serruriers, les chaudronniers et même les conducteurs de machines à battre le blé, etc. De là, la nécessité de répartir les risques en un certain nombre de classes. Généralement, on en distingue six ou sept, ayant chacune un coefficient général.

Entre les coefficients de deux classes voisines, on laisse une certaine marge, afin de permettre d'établir une subdivision entre les classes elles-mêmes. C'est, qu'en effet, deux usines appartenant à la même classe et fabriquant les mêmes produits, méritent rarement le même coefficient, car le danger qu'elles présentent peut être plus ou moins grand; aussi est-on conduit à élever ou à abaisser le coefficient dans les limites des chiffres adoptés pour les deux classes voisines.

La répartition des exploitations entre les classes de risques s'effectue en choisissant pour type, dans chaque nature d'industrie, une usine installée dans des conditions normales dont l'outillage est en bon état et qui remplit les conditions de sécurité exigées par les règlements.

Le tarif de risques est révisé tous les cinq ans, et chaque entrepreneur a le droit d'attaquer, dans un délai de deux semaines devant l'Office impérial le tarif qui a été appliqué à son exploitation.

L'établissement du tarif de risques n'est pas la seule base qui doit servir à calculer la part contributive de chaque établissement industriel. La valeur du risque est égale au produit de trois éléments: 1° la probabilité du sinistre; 2° l'importance probable du dommage; 3° le montant de l'assurance, c'est-à-dire la réparation du dommage. Or la cotisation représentant la valeur du risque envisagée au point de vue d'un assuré pris individuellement, on doit pour l'évaluer prendre en considération, non seulement le coefficient des risques, mais encore le montant de l'indemnité. Dans la loi allemande l'indemnité est toujours pro-

portionnée au salaire dont elle est une quote-part. Le salaire sera donc le deuxième facteur qui devra avec le coefficient de risques, entrer en ligne de compte pour déterminer la cotisation afférente à chaque industrie. Deux opérations sont nécessaires pour établir les fractions représentatives de cotisations : d'une part, en multipliant le coefficient de danger de chaque établissement par le montant des salaires correspondants, on obtiendra une série de produits qui seront les numérateurs de ces fractions. D'autre part, le total de ces divers produits en sera le dénominateur commun.

Par exemple, l'industrie A a comme coefficient de risques 2 ; elle distribue annuellement à ses ouvriers 50.000 francs de salaire. L'industrie B a pour coefficient 3 et pour total des salaires annuels 40.000 francs. L'industrie C a comme coefficient 4 et ses salaires distribués s'élevant à 60.000 francs, la part contributive de chacune de ces industries sera ainsi établie :

$$\text{Pour A : } \frac{2 \times 50,000}{(2 \times 50,000) + (3 \times 40,000) + (4 \times 60,000)}$$

$$\text{Pour B : } \frac{3 \times 40,000}{(2 \times 50,000) + (3 \times 40,000) + (4 \times 60,000)}$$

$$\text{Pour C : } \frac{4 \times 60,000}{(2 \times 50,000) + (3 \times 40,000) + (4 \times 60,000)}$$

(1)

Le système de la capitalisation a pour conséquence d'augmenter tous les ans les charges de l'assurance. Aussi longtemps qu'un rentier vit et qu'il continue d'avoir droit

(1) Sachet, page 588,

à la pension, il occasionne chaque année à la corporation une dépense égale au montant des arrérages qui lui sont servis. Théoriquement, ce n'est guère qu'au bout de 75 ans, la population et la fréquence des accidents étant supposée constantes, que le montant annuel des dépenses afférentes à la réparation des accidents doit atteindre une valeur fixe. On a dit à ce sujet, que ce système était un système d'imprévoyance, car au lieu d'économiser sur les bénéfices actuels pour diminuer les charges de l'avenir, il comptait sur l'avenir pour acquitter les dettes du présent. On a dit encore qu'il reposait sur une injustice, parce qu'il favorisait les industries anciennes aux dépens des nouvelles, car celles-ci supportent dès leur fonctionnement des charges très lourdes, sans avoir passé comme les premières par des étapes successives de charges graduellement croissantes ; en outre, si une entreprise vient à disparaître, la charge des indemnités dues aux victimes de cet établissement retombe sur les autres industries de la corporation.

La loi de 1884 a remédié en partie à ces inconvénients, en obligeant chaque corporation à verser une contribution additionnelle destinée à créer un fonds de réserve ; ce fonds de réserve devait être perçu pendant les 11 premières années de l'application de la loi, et, à cet effet, le chiffre des indemnités était majoré de 300 p. 0/0, la première année ; de 200 p. 0/0, la deuxième ; 150 p. 0/0, la troisième ; 100 p. 0/0, la quatrième ; 80 p. 0/0, la cinquième et ainsi de suite jusqu'à la onzième. A partir de la douzième année, le fonds de réserve devait être alimenté par ses propres intérêts, jusqu'à ce qu'il ait atteint le double des dépenses d'une année.

Ces versements au fonds de réserve, considérables au début, ont été en diminuant à partir de la quatrième année. Leur montant moyen par 1.000 marcs de salaire, a été successivement de ;

1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894
<u>2.34</u>	<u>4.46</u>	<u>4.65</u>	<u>4.33</u>	<u>3.80</u>	<u>3.70</u>	<u>3.57</u>	<u>3.41</u>	<u>2.73</u>

1895	1896	1897
<u>2.04</u>	<u>1.13</u>	<u>0.80</u>

(1)

Cette variation des contributions au fonds de réserve a entraîné une décroissance correspondante dans les charges totales de l'assurance, à partir de 1895. La moyenne des dépenses dans l'ensemble des corporations, a été la première année de 4^m 62 par 1.000 marcs de salaire assuré, le maximum de 13^m 75 p. 0/0, a été atteint en 1895; en 1896, la moyenne est redescendue à 12^m 96, puis à 12^m 33 en 1897, et 12^m 16, en 1898. Cette diminution paraît ainsi au premier abord en contradiction avec la théorie qui prévoit dans le système de la répartition, une progression constamment croissante des charges, mais elle s'explique par les considérations ci-dessus.

D'autre part la charge totale par 1.000 marcs de salaire, se compose d'éléments divers qui varient souvent indépendamment les uns des autres; la charge partielle due aux secours et indemnités correspond d'une manière plus exacte au risque mesuré par la fréquence des accidents. Or le montant des secours et indemnités n'a pas cessé d'augmenter, et l'augmentation se poursuit régulièrement, étant inhérente au système de la répartition des charges.

La moyenne par 1000 unités de salaires, des secours et indemnités mesure ce que l'on peut appeler la prime pure de l'assurance, c'est-à-dire la part de contribution exclusivement affectée à la répartition des accidents. En 1886, la moyenne était de 0,78; dès la seconde année, elle s'élevait à 2,25; elle continuait ainsi à s'accroître rapidement et

(1) Bases statistiques de l'assurance contre les accidents. Office du travail.

atteignait 10,11 en 1897; 10,27 en 1898 (1). La marche ascendante n'est pas près d'être terminée, puisque la théorie fixe à 75 ans l'établissement du régime permanent; mais, en fait, elle provient aussi de l'augmentation de la fréquence des accidents qui vient ici s'ajouter à la progression due à l'accumulation normale des pensionnés, dans l'hypothèse d'un taux annuel constant d'accidents. Les résultats par corporation manifestent partout la même loi. D'autre part, les secours et indemnités ne se composent pas seulement d'arrérages de rentes, mais ils comprennent encore des frais temporaires liquidés annuellement, tels que les indemnités pour incapacité temporaire, les frais médicaux et les secours aux familles des ouvriers en traitement à l'hôpital, dont la variation est indépendante des causes inhérentes au système de répartition.

Quoi qu'il en soit, les résultats d'ensemble de l'assurance, d'après les dernières statistiques, permettent de constater que la situation financière est prospère.

Le montant total des dépenses était de 83,731,858 marcs en 1898, alors que le montant des recettes s'élevait à 87,380,549 marcs, soit un excédent de plus de 4 millions de marcs; le fonds de réserve atteignait 161,499,238 marcs. En moyenne, par tête d'assuré, les dépenses sont de 4^m 25, et les charges de 6^m 08.

B. — *Comparaison du système allemand avec le système autrichien de la couverture.*

Le système financier adopté en Autriche est le système de couverture. Les charges annuelles résultant des acci-

(1) Office du Travail, mars 1900.

dents sont évaluées en capital et la réserve mathématique des pensions est constituée dès le début de leur allocation. De cette manière, les charges sont liquidées annuellement et la cotisation ne renferme jamais d'éléments afférents à des dépenses créées dans les exercices antérieurs, comme cela a lieu en Allemagne. Il s'ensuit que si la fréquence des accidents ne varie pas, la charge annuelle par 1000 unités de salaire est elle-même constante et qu'on peut l'évaluer à l'avance. De nombreux tableaux ont été dressés pour établir une comparaison entre les charges de chaque année, suivant le régime adopté. Voici, à titre d'exemple, quelques chiffres qui se réfèrent à l'hypothèse d'un groupe d'assurés contre les accidents de 1,615,253 personnes touchant un salaire annuel de 750 marcs et en prenant pour base de calcul, un intérêt de 4 pour 100 (1).

Dans le système des primes, la charge annuelle constante est de 13,510,000 marcs; dans le système de répartition, la charge annuelle s'élève de 680,000 marcs pour la première année à 22,855,000 marcs dans la quatre-vingtième. C'est à la dix-septième année que les charges annuelles sont égales dans les deux systèmes.

Le principal avantage du système de couverture sur le système allemand résulte ainsi de la répartition constante des charges sur les industriels, mais cet avantage n'existera que pendant un certain temps, puisque viendra une époque où il y aura arrêt dans l'accroissement des rentes payées aux ouvriers allemands et les charges de l'assurance allemande seront-elles aussi constantes. Le système allemand évite l'accumulation des capitaux dont la gestion est aussi embarrassante que nuisible aux intérêts de l'industrie. C'est pour ce motif que le législateur allemand a cru devoir surtout le préférer au système de couverture; en outre, le système de la répartition est à l'abri de toute influence provenant de la variation du taux de l'intérêt, tandis qu'il en

(1) Cité dans Bellom, page 14.

est tout différemment du système d'assurance à primes fixes et de celui de la répartition des capitaux qui reposent l'un et l'autre sur le jeu de l'intérêt composé.

Enfin, l'organisation régionale autrichienne combinée avec le système de couverture, établit entre les membres d'une seule et même mutualité, des inégalités de primes considérables, résultant de l'extrême diversité des risques groupés ensemble pour l'assurance. Tel industriel peut avoir à verser une cotisation vingt fois plus forte que celle que verse son voisin, tout en distribuant la même somme de salaires. D'un autre côté, les erreurs dans la fixation des coefficients de risques, ont pour l'industriel injustement taxé, une importance beaucoup plus grande qu'en Allemagne, puisqu'elles portent sur le capital constitutif des rentes, au lieu de porter sur les arrérages.

Pour ces raisons, la loi autrichienne a prévu que la révision du tarif officiel des risques, aurait lieu tous les cinq ans.

C. — *Système de la répartition des capitaux.*

Le système de la répartition des indemnités annuelles suppose entre les chefs d'industrie des associations à la fois riches, stables et assurées d'une durée illimitée. Or toutes les industries ne se prêtent pas à un groupement remplissant ces conditions de stabilité dans le présent et de sécurité pour l'avenir ; tels sont les travaux de construction. Aussi la loi du 11 juillet 1887 a dû à leur égard faire exception au système appliqué dans toutes les autres corporations, en raison du caractère propre des travaux visés par cette loi : travaux de régie, travaux à l'entreprise, qui éprouvent de fréquentes variations au double point de vue de l'effectif qu'ils occupent et du lieu sur lequel ils s'effectuent, en

raison aussi du caractère temporaire des entreprises. Le système financier appliqué aux travaux de construction consiste à demander à la fin de l'exercice, non point le remboursement du montant des dépenses faites dans le courant de l'exercice, mais le versement du montant des capitaux correspondants (1), c'est en un mot le système de la répartition appliquée, non plus aux dépenses faites dans l'année écoulée, mais aux capitaux nécessaires à la garantie de ces dépenses. Le calcul de ces capitaux s'opère en tenant compte de la mortalité des ayants-droit, de la durée du service des pensions et de l'intérêt de l'argent.

A la fin de chaque exercice, on répartit entre tous les membres de la corporation les charges de l'assurance, proportionnellement au tarif des risques et au montant des salaires alloués aux ouvriers de chaque entreprise, mais aucun rapport de perte ou de bénéfice, ne s'effectue d'une année à l'autre. Chaque année est ainsi indépendante de celle qui précède, mais les adhérents sont tenus au paiement des charges in-infinitem, et c'est cette obligation in-infinitem qui distingue surtout la répartition des capitaux de l'assurance à primes fixes, où les assurés ne sont jamais engagés au-delà du montant de la prime stipulée d'avance et à forfait.

D. — *Procédure de recouvrement sur les membres des corporations.*

Le comité de la corporation, après avoir calculé la part contributive de chaque exploitation, dresse le rôle du recouvrement; un extrait de ce rôle est envoyé à chacun des

(1) Bellom, page 18.

membres de la corporation, qui doit, sous peine de poursuites, payer sa quote-part dans un délai de deux semaines. Le même délai lui est donné pour introduire devant le comité sa réclamation contre le montant de sa cotisation ; dans le cas de rejet de la demande par le comité, appel peut être interjeté devant l'Office impérial. Les contributions irrécouvrables tombent à la charge de la corporation, elles sont couvertes à l'aide du fonds de roulement, ou au besoin à l'aide du fonds de réserve.

Les sommes recouvrées sont versées par le comité à des caisses postales déterminées, dans les trois mois qui suivent l'envoi par l'administration des postes de l'état indiquant les sommes à percevoir.

CHAPITRE III

SYSTÈME FRANÇAIS

I. — *Travaux préparatoires.*

A l'exemple de l'Allemagne et de l'Autriche, le législateur français avait eu l'idée d'adopter l'assurance mutuelle obligatoire. Le projet de 1893 voté par la Chambre des Députés, concevait une organisation corporative des industries par circonscriptions régionales. Tous les chefs d'entreprise d'une région formaient de plein droit une mutualité qui était débitrice des indemnités envers les victimes, et les répartissait entre tous les mutualistes, en proportion de leurs coefficients de risques et du montant des salaires qu'ils payaient. La répartition annuelle portant non pas sur les rentes, mais sur le capital des rentes inscrites dans l'année, c'était en un mot le système de la répartition des capitaux tel qu'il est pratiqué en Allemagne pour les ouvriers des travaux de construction. A côté de cette

assurance mutuelle obligatoire, le projet autorisant à titre exceptionnel l'assurance individuelle et l'assurance syndicale, sous la condition du dépôt d'un cautionnement dont la charge rendait pour ainsi dire obligatoire la mutualité officielle.

Mais ce projet ne fut pas adopté par la Commission du Sénat et depuis lors toutes les propositions de lois ont mis à l'écart l'assurance obligatoire contre les accidents, lui substituant l'assurance obligatoire contre l'insolvabilité. C'est ainsi que la Commission sénatoriale de 1895, sur le rapport de M. Poirrier, adoptait la création d'un fonds de réserve alimenté par une contribution obligatoire de tous les patrons et destinée à garantir les ouvriers contre le risque d'insolvabilité des patrons responsables, mais elle laissait l'assurance facultative auprès de la caisse nationale des accidents. La cotisation des patrons était calculée d'après les salaires payés à chacun d'eux au cours de l'année et d'après les risques d'accidents. Ce système présentait l'inconvénient d'obliger l'intervention de l'Etat pour déterminer les salaires et d'entraîner de grandes complications pour la répartition des charges d'après l'importance et les risques de chaque établissement. Il ne fut d'ailleurs pas adopté, en seconde délibération, par le Sénat qui se borna à concéder au créancier d'indemnité un privilège général sur les biens du patron reconnu responsable, en supprimant toutes les combinaisons d'assurances ou de garantie obligatoire. Le projet du Sénat ne fut pas accepté par la Chambre en 1897. Celle-ci reprit, comme base de sa discussion, le premier projet du Sénat, mais elle en modifia profondément les dispositions relatives au système de garantie. Les chefs d'industrie étaient tenus de verser le capital représentatif à la Caisse nationale des accidents laquelle se chargeait à forfait, moyennant le versement de ce capital, de servir la pension toute la vie de l'ouvrier et de ses ayants-droit. Ce système avait le grave inconvénient de conduire à une accumulation énorme de capitaux entre les mains de l'Etat, il se

rapprochait du système allemand de la répartition des capitaux en ce sens qu'il exigeait le versement immédiat du capital représentatif de la pension, mais tandis qu'en Allemagne le capital représentatif est réparti entre les assurés proportionnellement à leurs coefficients de risques et à l'importance de leur exploitation, en France il devait être versé en totalité par le sinistré. A l'égard des chefs d'entreprises, le système, en enlevant de leurs mains des capitaux utiles, leur faisait courir le risque de ne pouvoir se libérer.

Le projet maintenait d'ailleurs l'organisation d'une assurance mutuelle facultative par circonscriptions territoriales pour les chefs d'industrie qui n'auraient pas voulu rester leurs propres assureurs. Dès la première délibération de la Chambre, M. Boucher fit voter la création d'un fonds de garantie destiné à parer à l'insolvabilité des chefs d'entreprise, création nouvelle dont l'idée était empruntée au projet sénatorial de 1895.

Le Sénat n'adopta pas le texte de la Chambre sans lui faire subir des modifications. Il supprima d'abord toute organisation officielle de l'assurance par des mutualités régionales, même facultatives, puis l'obligation du versement des capitaux nécessaires au service des rentes; il n'a maintenu que la création du fonds de garantie, pour parer à l'insolvabilité du patron dans les cas de condamnation à une rente, laissant ainsi, en dehors de la garantie, les frais médicaux et pharmaceutiques et l'indemnité pour incapacité temporaire qui ne sont couverts que par le privilège de l'article 2101 du code civil. Tel est le projet qui, adopté par le Sénat le 19 mars 1898, fut voté par la Chambre le 26 mars, est devenu la loi du 9 avril 1898.

II. — *Loi de 1898.*

La loi du 9 avril 1898 laisse l'industriel absolument libre de s'assurer ou de ne pas s'assurer. S'il veut s'assurer les

moyens qui s'offrent à son choix, sont variés : compagnies d'assurances à primes fixes, sociétés d'assurances mutuelles, syndicats de garantie liant solidairement tous les adhérents. La loi se borne à exiger de ces assureurs des garanties spéciales.

L'industriel peut, en outre, rester son propre assureur, soit parce qu'il estime avoir assez de surface pour n'être pas ébranlé par un accident, soit parce qu'il commet l'imprudence de vouloir faire l'économie de la prime. Dans ces conditions, la victime reste exposée à supporter l'insolvabilité du patron ; aussi la loi institue un fonds de garantie alimenté par les industriels et destiné à payer les indemnités dues par ceux qui sont insolvables.

Situation des patrons.

Nous disons que le patron a le choix entre deux partis :
1° Ne pas s'assurer ; 2° s'assurer.

1^{re} *Combinaison.* — Le patron ne s'assure pas. Deux cas sont alors à envisager :

Premier cas. — Le patron restant à découvert ne prend aucune précaution.

Cette situation convient aux très grandes compagnies disposant de capitaux de roulement considérables et employant un grand nombre d'agents.

Un orateur, au Congrès de Milan, a insisté sur les avantages que présente le rôle du patron restant son propre assureur. « A mes yeux, disait M. Nicolle Werstraete (1), la propre assurance doit être encouragée le plus possible ; elle est l'incitation la plus énergique à la recherche et à

(1) Congrès de Milan, II. p. 135.

l'emploi des moyens préventifs, puisqu'elle tient en éveil à la fois l'intérêt personnel et les sentiments d'humanité », et le même orateur continuait en démontrant que ce système aurait pour résultat de créer entre les chefs d'entreprise et leurs ouvriers, une entente cordiale et de maintenir ainsi la paix sociale. Mais, à côté de ces grandes entreprises qui pourront ne recourir à aucune mesure de prévoyance spéciale, il se rencontrera certainement un grand nombre de petits industriels qui, pour faire l'économie d'une prime d'assurance, commettront la grave imprudence de compter sur leur bonne étoile pour être préservés de tout sinistre sans bourse délier. La plupart du temps, après un accident grave, ils seront dans l'impossibilité d'acquitter les indemnités mises à leur charge.

Pour remédier à ce danger, les projets votés en 1893 par la Chambre et en 1895 par le Sénat exigeaient du chef d'entreprise, qui voulait rester son propre assureur, le versement d'un cautionnement. La loi de 1898 n'a pas reproduit cette disposition, estimant qu'elle était inutile en présence du système de garantie qu'elle organisait.

2^e cas. — Le patron, sans s'assurer, fait partie néanmoins d'un syndicat de garantie.

Les syndicats de garantie ont été organisés par le titre II du décret du 28 février 1899. L'objet de ces syndicats n'est pas d'assurer mais de substituer l'engagement solidaire des membres à l'engagement individuel de chacun; tous les adhérents sont tenus ainsi solidairement des indemnités dues par chacun d'eux à raison des accidents de travail. Cette solidarité prend fin de deux manières : ou bien par le désintéressement des bénéficiaires d'indemnité ou bien par le versement à la Caisse nationale des retraites des capitaux représentatifs des rentes ou pensions restant dues. Dans le premier cas, en effet, l'obligation d'indemnité est définitivement éteinte par l'extinction du droit des créanciers; dans le second cas, elle est l'objet d'une novation par substitution de débiteurs: la Caisse des

retraites prend, conformément à l'article 28 de notre loi, le lieu et place de syndicat de garantie qui se trouve ainsi délié de toute obligation. Toutefois, le versement du capital représentatif n'éteint la solidarité des syndiqués que pour les rentes constituées depuis plus de trois ans, c'est-à-dire non susceptibles de révision. Pour les autres, la Caisse des retraites ne consentirait à prendre le lieu et place du syndicat que moyennant le paiement d'une provision suffisante.

Les syndicats de garantie doivent comprendre au moins 5.000 ouvriers et 10 chefs d'entreprise adhérents, dont 5 ayant au moins 300 ouvriers. Leur fonctionnement est déterminé par des statuts qui doivent être soumis à l'approbation du gouvernement. Le décret portant approbation de ces statuts est rendu en Conseil d'État, sur le rapport du Ministre du Commerce. Il règle le fonctionnement de la surveillance et du contrôle dans des conditions analogues à celles déterminées par les sociétés d'assurance ; les conditions dans lesquelles l'approbation peut être révoquée et les mesures à prendre, en ce cas, pour le versement des capitaux constitutifs des pensions et indemnités en cours.

2^{me} Combinaison. — Le patron s'assure, il a le choix, entre une Compagnie à primes fixes ou une société mutuelle d'assurances.

Nous avons déjà exposé les principes sur lesquels repose le fonctionnement de ces deux modes d'assurance, et nous avons vu quels étaient leurs imperfections. Le législateur de 1898 a cherché à y porter remède en instituant une double garantie : d'abord la surveillance et le contrôle de l'État réglementés par un décret d'administration publique et obligatoires pour toutes les sociétés d'assurances contre les accidents, à quelque nationalité qu'elles appartiennent, surveillance et contrôle qui consistent non seulement dans l'examen des documents produits par les sociétés, mais encore dans la vérification des registres et comptes par des inspecteurs ayant libre accès dans les bureaux desdites

sociétés. En second lieu, l'obligation pour les assurances françaises et étrangères, de constituer des réserves et de déposer des cautionnements dans les conditions prévues par le règlement d'administration publique.

a) *Compagnies d'assurances.* — Le législateur a voulu qu'une société d'assurances contre les accidents, qui, à un moment quelconque de son existence, entrerait en liquidation, fût en mesure de faire face à ses obligations. Or, ces obligations sont de deux natures différentes : les unes qui se rapportent aux pensions liquidées, sont déterminées d'une façon certaine et précise dans leur quantum, les autres qui ont trait aux risques non encore réalisés, ne sont estimées qu'approximativement d'après les calculs de probabilité.

Pour faire face aux engagements de la première catégorie, les sociétés d'assurances sont tenues d'avoir, dans leurs caisses, des titres au moins équivalents au capital représentatif de ces pensions, — c'est ce qu'on appelle la réserve mathématique. — Sur ce point, pas d'aléa possible ; les titulaires des pensions liquidées sont sûrs de trouver, en tout temps, dans cette réserve, une somme suffisante pour les désintéresser complètement.

Pour les risques non encore réalisés, la valeur en est représentée en théorie par les primes dues par les assurés, mais là est le point faible, l'équilibre peut ne pas exister entre les recettes et les dépenses. C'est de cet incertain que répond le cautionnement exigé par la loi (art. 27).

D'après le décret, portant règlement d'administration publique, du 28 février 1897, les sociétés anonymes d'assurances, françaises et étrangères, à primes fixes doivent justifier de la constitution préalable d'un cautionnement fixé d'après les bases déterminées par le ministre, sur l'avis du comité consultatif (1). Ce cautionnement doit être constitué

(1) L'arrêté du ministre du Commerce, en date du 1^{er} mars 1899, a organisé ce comité. (*Journal officiel*, 2 mars 1899). Pour les bases du cautionnement ; arrêté ministériel du 29 mars 1899. (*Journal officiel*, 2 avril 1899).

dans les quinze jours de la notification de la décision du ministre à la Caisse des dépôts et consignations, et versé au lieu où la société a son siège principal.

Les sociétés peuvent retirer les intérêts des valeurs déposées et, en cas de remboursement, la différence entre le prix et le cours moyen de la Bourse. Les valeurs déposées ou les valeurs acquises en emploi ne peuvent être retirées que dans le cas où le cautionnement exigible a été fixé, pour l'année courante, à un chiffre inférieur à celui de l'année précédente, et jusqu'à concurrence de la différence; et dans le cas où la société, ayant versé à la Caisse nationale des retraites, les capitaux constitutifs des rentes et indemnités assurées, justifie qu'elle a complètement rempli toutes ses obligations.

L'article 8 du décret précité, déclare obligatoire la constitution d'une réserve mathématique ayant pour minimum de valeur le montant des capitaux représentatifs des rentes et indemnités. Ces capitaux représentatifs sont calculés d'après un barème minimum déterminé par le ministre du commerce, après avis du Comité consultatif. Le placement de cette réserve est déterminé par l'art. 8 du même décret. Les sociétés qui opèrent immédiatement tout ou partie du versement des capitaux à la Caisse nationale des retraites sont dispensées pour le tout ou pour partie de la constitution d'une réserve mathématique.

La surveillance et le contrôle de l'État s'exercent de la manière suivante :

1^o Communication de tous les règlements, tarifs, polices, prospectus utiles pour les sociétés. Les polices doivent spécifier qu'aucune clause de déchéance ne pourra être opposée aux ouvriers et stipuler que les contrats seraient résiliés de plein droit dans le cas où la société cesserait de remplir les conditions exigées.

2^o Communication au Ministre du Commerce du compte-rendu annuel de leurs opérations de l'état des salaires assurés et de l'état des rentes et indemnités ;

3^e Surveillance permanente des commissaires-contrôleurs chargés de vérifier toutes les opérations des sociétés et d'en rendre compte au Ministre, qui présente chaque année au Président de la République, un rapport sur la situation des sociétés.

Les sociétés étrangères doivent accréditer auprès du Ministre et de la Caissè des dépôts et consignations, un agent spécial pour toutes les opérations faites en France. Les sociétés qui assurent d'autres risques que celui résultant de la loi du 9 avril 1898, pour le cas de mort ou d'incapacité permanente, ou qui assurent concurremment un risque analogue dans les pays étrangers, doivent établir pour les opérations se rattachant à ce risque en France, une gestion et une comptabilité absolument distinctes.

b) *Sociétés d'assurances mutuelles.* — Elles sont soumises quant à la surveillance et aux réserves, aux mêmes règles que les compagnies à primes fixes, toutefois leur cautionnement est réduit de moitié, quand leurs statuts stipulent :

1^o « Que la société ne peut assurer que tout ou partie des risques prévus par l'article 3 de la loi du 9 avril 1898;

2^o Qu'elle assure exclusivement, soit les ouvriers de professions appartenant à un même groupe d'industries d'après une classification générale, arrêtée à cet effet par le Ministre du Commerce, après avis du Comité facultatif ;

3^o Que le maximum de contribution annuel dont chaque sociétaire est passible pour le paiement des sinistres, est au moins double de la prime totale fixée par un contrat pour l'assurance de tous les risques et triple de la prime partielle, déterminée par le Ministre du Commerce, après avis du Comité consultatif pour les mêmes professions et pour les risques définis à l'article 23 de la loi (1). »

(1) Deuxième règlement d'administration publique du 28 février 1899, art. 6.

c) *Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents.* — Les chefs d'entreprise peuvent à défaut des compagnies privées ou des sociétés mutuelles recourir à la Caisse nationale d'assurance que la loi du 24 mai 1899 a réorganisée. Cette loi étend, en effet, les opérations de la Caisse nationale d'assurance créée par la loi du 11 juillet 1868 aux risques prévus par la loi du 9 avril 1898, pour les accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente absolue ou partielle (art. 1). L'assurance offerte par la Caisse des accidents présente certains traits essentiels :

1^o Elle ne concerne pas les accidents entraînant une incapacité de travail temporaire ; le législateur a craint de placer l'administration de la Caisse en face d'une situation difficile à vérifier (1) ;

2^o Elle ne peut être souscrite que pour un délai d'un an au plus ;

3^o La prime à maximum fixe varie dans cette limite avec l'étendue du risque à courir ;

4^o Elle est provisoire et variable pendant le cours de l'assurance, la prime n'est définitivement fixée qu'en fin d'assurance ;

5^o Les polices mentionnent l'obligation pour l'assuré de payer à titre de provision au début de l'assurance le quart de la prime provisoire (art. 7). La caisse des accidents est gérée par la Caisse des dépôts et consignations, et la Caisse nationale des retraites est chargée de payer les indemnités moyennant la remise faite du capital nécessaire à la constitution de la pension d'après les tarifs de la Caisse des retraites. La Caisse des accidents est organisée de sorte qu'elle n'ait à faire appel, ni au fonds de garantie, ni aux subventions de l'Etat (art. 11 et 17, loi du 11 juillet 1868).

(1) Moyennant un supplément de prime, elle garantit cependant le paiement de l'indemnité journalière due pendant la période qui va du 5^e jour à celui de la consolidation de la blessure ainsi que les frais médicaux et pharmaceutiques.

La loi du 24 mai 1899 a consacré une proposition qui avait été maintes fois formulée pendant le cours des discussions parlementaires relatives à la loi de 1898 et qui depuis le vote de celle-ci avait été de nouveau développée par MM. Pic (1) et Fonsalme (2), à savoir, la nécessité de la concurrence de l'Etat pour réfréner les prétentions à des primes exorbitantes émises par les compagnies seules maîtresses du marché des assurances en l'absence de mutualités et de syndicats. La réorganisation de la Caisse nationale d'assurance a eu pour conséquence de provoquer immédiatement la dissolution des syndicats qui s'étaient formés à la veille de la mise en vigueur de la loi de 1898, entre les Compagnies, en vue de l'élévation des primes.

Rôle de l'État.

Contrairement aux intentions du législateur qui eût voulu réduire au minimum possible le rôle de l'État, celui-ci a fini par être assez complexe. Les promesses faites aux ouvriers victimes d'accidents, par la loi de 1898, avaient un caractère tel, que leur exécution devait être à tout prix assurée. C'est pour remédier à l'insuffisance éventuelle des garanties présentées par les patrons ou les assureurs, que l'État s'est constitué en caution de tous ceux qui auraient des rentes à payer. Il est représenté dans ce rôle de caution par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

D'après l'article 24. « A défaut, soit par les chefs d'entreprises soit par les sociétés d'assurances ou syndicats de garantie de payer les pensions ; c'est par la Caisse natio-

(1) Loi du 9 avril 1898, page 57.

(2) Revue politique et parlementaire 1898, XVI, page 157.

nationale des retraites sur la vieillesse, gérante du fonds de garantie que les intéressés devront se faire payer. Mais la Caisse des retraites pour le remboursement de ses avances a le droit de se retourner contre les débiteurs. Nous sommes ainsi conduit à examiner les trois points suivants :

1^o Dans quelles conditions les victimes d'accidents ou leurs ayants-droit, sont-ils admis à réclamer le paiement de leurs indemnités ;

2^o Avec quel fonds l'État fera-t-il face à sa responsabilité propre ;

3^o Quel est son recours contre l'assurance.

1. *Réclamation en paiement des victimes.* — Le règlement d'administration publique du 28 février 1899 (titre 1), a prévu les conditions dans lesquelles les victimes d'accidents ou leurs ayants-droit, seront admis à réclamer à la Caisse le paiement de leurs indemnités.

En cas de mort ou d'incapacité permanente, le bénéficiaire de l'indemnité qui n'aura pu en obtenir le paiement lors de l'exigibilité, doit en faire une déclaration au Maire de la commune. Cette déclaration est adressée dans les vingt-quatre heures, avec les pièces et renseignements nécessaires, au Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, qui envoie dans les quarante-huit heures le dossier au Juge de paix du domicile du débiteur. Si le débiteur comparait et déclare ne pas être en mesure de payer ; le Juge de paix peut lui accorder un délai d'un mois. S'il conteste la dette, constatation en est faite par le Juge au procès-verbal. Dans le cas de non-comparution du débiteur, enquête est faite par le Juge, pour le rechercher.

Deux jours après la libération, la comparution ou la clôture de l'enquête, le dossier est adressé au Directeur de la Caisse des dépôts et consignations, qui remet au réclamant la somme à laquelle il a droit. Mais, si le refus de paiement paraît fondé, ou si, en cas de non-comparution du débiteur, la réclamation ne semble pas suffisamment justifiée, le Directeur de la Caisse des dépôts et consignations

renvoie, par l'intermédiaire du Maire, le dossier au réclamant, en lui laissant le soin d'agir conformément aux règles du droit commun.

2. *Fonds de garantie.* — Ce fonds de garantie est d'après l'article 25 constitué par une addition de 4 centimes additionnels au principal de la contribution des patentes et par une taxe de 5 centimes perçue sur les mines par hectare concédé. Ces taxes peuvent être majorées ou réduites par la loi des finances.

L'assiette de la taxe de garantie est confiée à l'administration des contributions directes et la perception en est faite par le service du recouvrement, comme pour tous les impôts directs. Les contrôleurs des contributions directes sont chargés chaque année de désigner les patentables qui peuvent être soumis à la taxe additionnelle, eu égard aux conditions dans lesquelles sont exercées les professions assujetties à la patente. Les réclamations sont introduites, instruites et jugées comme en matière de contributions directes. Remarquons, à ce propos, que les décisions des juridictions administratives, ne sont valables que pour la perception de l'impôt dans les rapports du Trésor et du chef d'entreprise, et ne pourraient être opposables devant les tribunaux judiciaires chargés de déterminer les indemnités. La gestion du fonds de garantie est confiée à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse qui est chargée d'assurer le paiement des indemnités aux victimes ou à leurs représentants, mais le fonds de garantie fait l'objet d'un compte à part dans les écritures et la comptabilité de la caisse. Le décret du 28 février 1899, a prévu l'administration du fonds de garantie, nous n'entrerons pas dans les détails de cette organisation.

Ce système du fonds de garantie créant un impôt d'État, est une innovation dangereuse; il détourne l'impôt de sa destination naturelle, il donne à l'État une responsabilité fort lourde en l'instituant caution des indemnités. D'autre part, l'assiette de ce fonds ne paraît pas conforme aux

règles de l'équité, car il n'est pas tenu compte d'un élément qui en matière d'accidents de travail a la plus grande importance, c'est-à-dire du coefficient de risques. La taxe additionnelle basée sur le montant de la patente, dépendra de l'importance de l'industrie exercée, et non de la fréquence des accidents, et il arrivera que certains industriels n'apporteront pas au fonds de garantie la quote-part qui devrait leur incomber dans le principe d'une répartition proportionnelle aux risques d'insolvabilité. Quoi qu'il en soit, cet impôt a été généralement accepté sans protestations par l'industrie, qui préfère encore cette augmentation relativement légère au dépôt d'un cautionnement ou de toute mesure tendant à les priver à l'avance d'un capital.

3. *Recours contre l'assurance.* — La Caisse de retraites qui fait l'avance du paiement des rentes, a le droit de se retourner contre les débiteurs. Si le patron est resté son propre assureur, la Caisse nationale des retraites se fera rembourser la somme payée par tous les moyens de droit : elle produira sa créance, s'il y a lieu, à la faillite, sans d'ailleurs que cette créance ait un caractère privilégié, puisque celle de la victime de l'accident n'avait pas ce caractère.

S'il y a un syndicat entre patrons, la Caisse poursuivra les membres du Syndicat, garants solidaires de l'engagements du patron insolvable, conformément aux règles du Code civil en matière de solidarité.

Si le patron était assuré à une compagnie d'assurance et que celle-ci refuse de verser l'indemnité, l'article 26 édicte une double disposition. D'une part, la Caisse des retraites « jouira pour le remboursement de ses avances du privilège de l'article 2102 du Code civil sur l'indemnité due par l'assureur. » Il est naturel, en effet, disait M. Thevenet, en 1896, qu'en cas de déconfiture de la Compagnie les fonds restent consacrés à leur destination, par un privilège qui ne permette pas de les confondre dans les biens qui sont le gage des créanciers.

D'autre part, la Caisse n'aura plus de recours contre le chef d'entreprise, alors même qu'il serait solvable et que la Compagnie ne le serait pas. Cette faveur est accordée au patron pour l'encourager à contracter une assurance.

Procédure du recours de la Caisse des retraites. — Dans les cinq jours du paiement fait au bénéficiaire ou à l'expiration du délai, le directeur de la Caisse des dépôts et consignations informe le débiteur que, faute par lui d'avoir remboursé dans la quinzaine le montant de la somme jugée, le recouvrement sera poursuivi par voie judiciaire. A l'expiration des quinze jours, une contrainte décernée par le Directeur de la Caisse des dépôts et consignations et déclarée exécutoire par le juge de paix est signifiée par ministère d'huissier. Le débiteur peut former opposition devant le Tribunal civil de son domicile.

Lorsque le capital représentatif d'une pension est devenu exigible par suite de la faillite ou de la liquidation judiciaire du débiteur, le directeur est mis en demeure d'opérer dans les deux mois le versement du capital exigible à la Caisse nationale des retraites, à moins que des garanties n'aient été fournies. A l'expiration du délai, il est procédé au recouvrement comme il est dit plus haut.

En dehors des délais fixés par les dispositions qui précèdent, le Directeur général de la Caisse peut accorder au débiteur tous délais et toutes facilités de paiement ; il peut également transiger.

Si nous résumons le rôle de l'État tel qu'il ressort de la loi de 1898, nous constatons que ses attributions sont multiples. L'État intervient d'abord pour établir le principe du Risque professionnel et de la tarification légale ; il se fait comptable en autorisant la Caisse nationale des retraites à recevoir les capitaux représentatifs des rentes à fournir ; il intervient comme caution, la Caisse nationale des retraites étant chargée des versements et la Caisse des dépôts étant chargée des recours. Il réglemente, surveille et con-

trôle les compagnies d'assurances et les syndicats de garantie. Il est dépositaire des cautionnements à verser par les compagnies.

Ce rôle de l'État déjà si complexe s'est encore accru par la loi du 24 mai 1899. L'État autorise la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents, à assurer les patrons contre les risques prévus par la loi de 1898. En d'autres termes, l'État est devenu assureur.

CONCLUSION.

Nous ne reviendrons pas à la fin de notre seconde partie sur les différences qui existent entre les législations française et allemande, en ce qui concerne l'application de la théorie du règne professionnel. Nous avons reconnu qu'elles sont modiques. La législation allemande paraît plus précise dans l'indication des cas et dans l'étendue de la responsabilité patronale, mais elle n'a pas empêché la formation de toute une jurisprudence touffue qui est en voie de se constituer également en France. Quant à la création de tribunaux spéciaux, nous avons déjà fait connaître notre sentiment sur ce point. Mais avec l'organisation des garanties, nous avons trouvé des distinctions autrement importantes et c'est là qu'il y a lieu de prendre parti entre les deux régimes.

Au point de vue de la forme, si nous pouvons nous exprimer ainsi, le système allemand des grandes corporations à recrutement obligatoire a grand air, tandis que

le régime français n'évite pas le reproche d'une assez grande complexité et d'un manque d'unité des plus accentués. Il ne comporte pas l'obligation à l'assurance, mais impose à l'industrie une taxe qu'on pourrait appeler taxe d'insolvabilité éventuelle. Il ne crée pas d'organe d'assurance investi d'un monopole, mais il offre le concours de l'État avec empressement. La Caisse nationale réorganisée y joue un rôle très divers. Assurément, tout cela constitue un ensemble peu harmonieux et on constate avec étonnement qu'un peuple épris de logique n'ait déduit qu'assez maladroitement les conséquences de la solution qu'il adoptait sur la question de responsabilité.

Mais nous connaissons déjà l'excuse du législateur français. En réalité, il fallait aboutir et on piétinait sur place depuis assez longtemps, pour se contenter d'une demi-victoire. Le principe du règne professionnel a triomphé, mais ses partisans ont dû se débarrasser en route de l'obligation de l'assurance et de l'assurance par l'État, et l'on comprend qu'ils aient dû se contenter de solutions assurément boiteuses. Mais tout cela est question de forme et ce qu'il faut rechercher, c'est si l'ouvrier et le patron sont sérieusement garantis.

Il n'est pas douteux que satisfaction ne soit donnée aux intérêts des deux partis. Dans le système allemand, où tout est prévu et réglementé par la loi : montant, prime et paiement de l'indemnité, assurance, cotisations du chef d'entreprise, l'ouvrier blessé est pour ainsi dire comme un fonctionnaire retraité ; sa pension est liquidée par l'État ou par la corporation, il n'a qu'à se présenter à une caisse publique pour en toucher le montant. Quant au patron, il disparaît derrière la corporation qui se substitue à ses droits et à ses obligations : il acquitte périodiquement sa prime d'assurance au même titre qu'il paie ses impôts. Lorsqu'il a fait sa déclaration de l'accident, son rôle est en quelque sorte terminé, c'est la corporation qui interviendra dans tous les détails de la procédure pour la détermina-

tion des indemnités. Les avantages que procure un tel régime sont si bien compris en Allemagne, que les chefs d'entreprises sont unanimement favorables à l'assurance. Nous invoquerons à cet égard le témoignage de M. Brouilhet, qui chargé d'une mission en Allemagne, a pu voir sur place le fonctionnement des assurances allemandes. (1)

Trois dangers seulement sont à redouter dans le système allemand et peut-être nous trouvera-t-on méticuleux à l'excès de les signaler.

Le premier résultat de l'incertitude qui continue à régner sur la valeur du système financier adopté. Nous l'avons, il est vrai approuvé, mais nul ne peut répondre que dans dix, vingt, trente ans, il ne produira pas des mécomptes. Nous ne croyons pas pouvoir le prévoir, mais plus on pénètre dans le détail des questions d'assurances plus on est frappé de la part d'inconnu qui est toujours réservée (2). Il est vrai que l'Etat est moralement tenu par les engagements pris par les corporations, mais alors apparaît la seconde cause de crainte.

Peut-on, en effet, indéfiniment élever le degré de confiance accordé à un Etat, quelle que soit sa puissance financière et politique. Sans prévoir des catastrophes, ni des violations formelles des engagements pris, il faut reconnaître que les budgets ne sont pas indéfiniment extensibles. La dette viagère de l'Etat français n'est-elle pas, à l'heure actuelle, un sujet chaque jour plus aigu de préoccupations.

Enfin, et dussions-nous passer pour un pessimiste obstiné, que penser des charges imposées à l'industrie allemande ? Ici nous nous heurtons à un fait qui a peut-être, par son caractère impressionnant trop dispensé les esprits de

(1) Un exemple très connu est celui des sacrifices imprévus et supplémentaires que les Compagnies de chemins de fer s'imposent en France depuis six ans pour assurer le fonctionnement de leur caisse de retraite, et cependant les prélèvements passés sont considérables et l'on croyait bien n'avoir pas été trop optimiste.

(2) Brouilhet. Les assurances ouvrières en Allemagne, rapport à la Société d'Économie politique et d'Économie sociale de Lyon.

réflexion. On répond invariablement à la crainte que nous exprimons par l'éclatante prospérité de l'Allemagne industrielle et commerciale que l'Exposition de Paris vient encore de faire mieux connaître (1). Seulement ce qui résulte surtout de cela, à notre humble avis, c'est que la législation allemande est venue au moment précis où l'organisme économique de l'Allemagne avait la vigueur nécessaire pour supporter sans faiblir les charges qu'elle créait. Mais peut-on répondre avec le même optimisme de l'avenir ? Qu'advierait-il des grandes mutualités germaniques, le jour où leur recrutement ne pourrait se faire dans un milieu d'entreprises débiles.

Ce qui précède est, nous en avons conscience, par nous exagéré, mais ce qui nous excuse, c'est que l'organisation allemande, comportant sur ce point le défaut de ses qualités, tend à une cristallisation redoutable en présence des rapides transformations du monde moderne. Elle conviendrait mieux, à ce qu'il nous semble à cet état stationnaire que certains économistes ont rêvé, mais que rien au moment où nous sommes ne fait prévoir.

Que penser maintenant du régime français ? La première raison d'infériorité par rapport au régime allemand qu'on est tenté d'indiquer, c'est la liberté qu'il laisse aux chefs d'entreprise. Nous ne chercherons pas une réponse par un appel de principe à la liberté économique, car la liberté accordée est, en somme, celle de faillir à des engagements que tout chef d'industrie contracte du fait de sa situation et qu'il ne peut ignorer.

Mais ce qu'il faut se demander, c'est si même facultative l'assurance ne se généralisera pas. Ici, la réponse des faits à l'interrogation qu'on voudrait leur adresser n'existe pas encore. Nous nous refusons absolument à raisonner sur l'état de choses d'avant 1899. Le patron savait qu'il y aurait

(1) Cf. Blodel, *l'Essor industriel et commercial du peuple allemand* (3^e édition).

peut-être des accidents dans son exploitation, mais il savait aussi qu'il n'en aurait peut-être pas la responsabilité. Maintenant, il est fixé sur ce point. Il savait en outre que s'il était déclaré responsable, sa responsabilité n'avait pas de limites. Aujourd'hui, sa responsabilité est tarifiée. En outre, l'expérience prouve qu'il faut attendre une loi sur le risque professionnel, pour procéder à la statistique sincère des accidents (1). En un mot, le Risque-accidents n'était pas assurable, il l'est devenu.

Dans ces conditions, ne peut-on pas prévoir une généralisation suffisante de l'assurance ? Nous croyons fermement que oui. L'impatience est un des défauts de notre époque. Si la meilleure des institutions fait attendre quelque peu ses résultats, elle a tôt fait de tomber dans le discrédit le plus complet. Ici, cependant, on peut compter sur l'effet de l'imitation et sur la tyrannie des habitudes. Dans dix ou quinze ans, plus tard peut-être, il sera pour un chef d'entreprise, aussi élémentaire des assurances contre la responsabilité édictée en 1898, que d'assurer contre l'incendie son usine. Chacun peut constater par son expérience personnelle, qu'une fois l'habitude prise de couvrir un risque, elle demeure. Lorsque l'assurance-accident aura gagné de proche en proche le monde industriel; ce sera une acquisition définitive. L'État peut en outre, ne pas se désintéresser de la question de propagande et, quant aux ouvriers eux-mêmes, s'ils ne se servent pas de leurs syndicats dans ce but, c'est qu'ils ne comprendront jamais pourquoi la liberté d'association leur a été donnée.

Nous savons que notre Parlement qui n'a pas voulu être trop optimiste, a cru nécessaire de ménager l'intervention éventuelle de l'État-caution mais pas assureur.

Certes, ce n'est pas là la meilleure partie de son œuvre. La création d'une caisse nationale de garantie a été évi-

(1) Voir un cas dans lequel l'application de la loi de 1898, a fait quadrupler le nombre d'accidents..... connus ; apud Questions pratiques de législation ouvrière, 20 novembre 1900, page 370.

demment inspirée par la pensée généreuse de secourir l'infortune des victimes du travail, tout en respectant dans la plus large mesure, la libre initiative de chacun, mais cette initiative donnera-t-elle le résultat attendu ? La perception de la taxe additionnelle repose sur une injustice car elle est, en quelque sorte, une prime destinée à couvrir un risque d'insolvabilité auquel les patrons assurés ou syndiqués ne sont pas exposés au même degré que les autres. Nous avons montré autre part, que les bases de l'assiette de cette taxe étaient aussi critiquables. Faut-il craindre l'éventualité de l'insuffisance de ce fonds de garantie, éventualité qui pourrait conduire l'Etat à puiser dans le budget général, les ressources qui lui seraient nécessaires pour remplir son rôle de caution. Nous ne le pensons pas. Le rendement de la taxe de garantie dépassera, à notre avis, les prévisions du législateur ¹⁾ et conduira dans un temps peu éloigné à une réduction du nombre des centimes additionnels perçus sur le montant des patentes.

L'Etat français a laissé le choix de l'assureur aux patrons : ceux-ci ne sont pas embrigadés d'office comme leurs collègues allemands. Quatre moyens leur sont offerts pour couvrir leur responsabilité en cas d'accidents : l'assurance par les compagnies privées ; l'assurance par les

(1) A notre connaissance, la taxe telle qu'elle est appliquée, frappe environ le tiers des patentes. Les industries désignées au tableau C de la loi du 15 juillet 1880, supportent presque toutes les centimes additionnels, qui peuvent être évalués à environ 760,000 francs pour 1900. Il faut y ajouter les industries et professions du tableau A, à peu près 5 fois plus nombreuses que celles du tableau C.

En l'absence de résultats d'ensemble, citons ceux qui sont particuliers au département du Rhône :

Nombre d'articles de patente	54.600
Nombre d'articles de la taxe	16.538
Principal total des patentes	3.357.589,23 fr.
Part de principal passible de la taxe	1.019.824,25 fr.
Montant de la taxe	40 792,97 fr.

sociétés mutuelles ; l'affiliation à syndicat de garantie ; l'assurance par la Caisse nationale des assurances.

Les compagnies privées ont des primes élevées, mais elles sont dans une situation prospère et offrent, par suite, des garanties de solvabilité. Sous l'aiguillon de la concurrence, sous la puissance de la seule liberté, les assurances sur la vie et contre l'incendie se sont développées et ont donné de brillants résultats. Le risque-accidents cause, il est vrai, aux entreprises d'assurances de plus grands aléas que le risque-incendie, mais la pratique de la réassurance des compagnies les unes pour les autres est un moyen de succès. La surveillance et le contrôle de l'Etat offre, d'autre part, une garantie nouvelle de leur solidité et la concurrence de l'Etat permet de les rendre accessibles à toutes les bourses. Enfin leurs opérations ne sont pas limitées au territoire de l'Etat ; les compagnies étrangères assurent en France comme les compagnies françaises ; et l'on peut dire que les compagnies ont l'avantage d'internationaliser le risque.

Les mutuelles et les syndicats de garantie sont plus économiques que les compagnies d'assurances, mais les premières ont à redouter l'insolvabilité de leurs membres et l'insuffisance de leurs ressources par rapport à leurs charges financières ; quant aux syndicats, leur organisation est heureusement conçue, mais elle est trop récente pour permettre de formuler encore une appréciation. La Caisse nationale des assurances est avantageuse ; elle servira à tempérer les exigences des compagnies sans leur faire une concurrence trop dangereuse.

Enfin, les patrons libres de prendre parti entre ces quatre modes d'assurance sauront découvrir celui qui présente le plus d'avantage ; car la concurrence établie entre ces divers moyens dégagera le meilleur tout en les perfectionnant tous. Le système adopté par la loi française ne réserve

donc pas de grands mécomptes, il permet de donner satisfaction aux intéressés; essentiellement souple, il se prête facilement aux transformations nécessitées par les circonstances à venir.

Vu : le Président de la thèse,

Lyon, le 15 Novembre 1900.

P. PIC.

Vu :

Lyon, le 15 Novembre 1900.

Le Doyen de la Faculté,

CAILLEMER.

Permis d'imprimer,

Lyon, le 15 Novembre 1900.

Le Recteur de l'Académie,

Président du Conseil de l'Université,

G. COMPAYRÉ.

NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE

La Bibliographie du sujet serait longue si nous devions citer tous les ouvrages écrits sur la matière. Nous signalons ici plus particulièrement ceux que nous avons été amenés à consulter :

BELLOM. — *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger, assurance contre les accidents.*

Réformes des lois allemandes (Bulletin de législation comparée).

BLOCK. — *L'assurance ouvrière en Allemagne* (Revue politique et parlementaire 1896, t. VII).

BROUILHET. — *Les assurances sociales en Allemagne, résultats et réformes.*

CHEYSSON. — *L'assurance accidents d'après l'ouvrage de M. BELLOM* (Réforme sociale 1897-1).

Yves GUYOT. — *Accidents du travail en Allemagne* (Revue politique et parlementaire 1897, t. XIII).

BLONDEL. — *L'essor industriel et commercial du peuple allemand* (3^{me} édition).

BELLOM. — *Des relations mutuelles des diverses branches de l'assurance ouvrière* (Réforme sociale. — 1 et 16 novembre 1900).

P. PIC. — *Traité de législation industrielle. La loi du 9 avril 1898, sur les accidents de travail. La question des accidents du travail devant le Parlement français*, (Revue politique et parlementaire, juin 1895).

BOUVIER. — *L'évolution de l'idée de responsabilité* (Revue critique de législation, 1898).

JOSSERAND. — *De la responsabilité du fait des choses.*

SALEILLES. — *Les accidents du travail et la responsabilité civile. — Le Risque professionnel dans le Code civil.*

TARBOURIECH. — *La responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail. Les accidents du travail au Congrès de Bruxelles* (Revue de droit public et de science politique, 1897).

BELLOM. — *De la responsabilité en matière d'accidents de travail.*

SACHET. — *Traité théorique et pratique de la législation sur les accidents du travail.*

CHARDINY. — *Commentaire historique et analytique de la loi du 9 avril 1898.*

CHAUFTON. — *Les assurances : leur passé, leur présent, leur avenir. Assurances contre les accidents.*

CHOREL. — *De l'assurance par l'État* (thèse 1899).

RIST. — *Législation anglaise sur la responsabilité en matière d'accidents* (thèse 1898).

Mémoire publié par l'Office impérial des assurances sociales pour l'Exposition Universelle de Paris 1900.

Voir les enquêtes publiées par l'Office du travail sur les résultats de l'assurance en Allemagne et en Autriche, les chroniques, analyses et études diverses, publiées dans le Bulletin de l'Office du travail ; les Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale ; la Revue politique et parlementaire ; la Revue d'Économie politique ; l'Économiste français ; le Journal des économistes ; le Monde économique ; la Réforme sociale ; les Annales de droit commercial ; le Bulletin de la Société de législation comparée ; les Annuaire de législation française et étrangère.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos.....	page 3
Introduction, Principes généraux et notions de législation comparée.....	5
1 ^{re} partie. — Du Risque professionnel et son appli- cation en Allemagne et en France.....	23
Chapitre I. — Historique de la législation sur les accidents.....	23
Chapitre II. — Industries soumises à la législation des accidents.....	33
Chapitre III. — Qui peut invoquer le bénéfice de la loi.....	43
Chapitre IV. — Des indemnités et de leur tarifica- tion.....	52
Chapitre V. — Procédure.....	76
2 ^{me} partie. — Des garanties.....	93
Chapitre I. — De l'assurance et de la liberté de l'assureur.....	93
Chapitre II. — Système allemand de l'assurance obligatoire.....	105
Chapitre III. — Système français.....	122
Conclusion.....	138

ERRATA

- Page 6. — 4^e alinéa, 5^e ligne. — *Lire* : renversement *et non* reversement.
- 8. — Note, 5^e ligne. — *Lire* : (ce dernier dans son ouvrage : La responsabilité du fait des choses inanimées).
- 13. — *Lire la note indiquée par le renvoi* : page 14.
- 16. — 1^{re} ligne. — *Lire* : donnent *au lieu de* donnant.
- 48. — Dernier alinéa, 4^e ligne. — *Lire* ; permettent *et non* permette.
- 57. — 1^{er} alinéa, 12^e ligne. — *Lire* : Le législateur allemand est ainsi plus sévère à l'égard du patron qu'à l'égard de l'ouvrier.
- 57. — 3^e alinéa, 1^{re} ligne. — *Lire* : pourra ainsi être *et non* pourra ainsi dire être.
- 97. — Dernier alinéa, 6^e ligne. — *Lire* : il faut l'avance *et non* l'assuré.
- 101. — 2^e alinéa, 1^{re} ligne. — *Lire* : tombe *et non* fauté.
- 139. — 2^e alinéa, 4^e ligne. — *Lire* : risque *et non* règne.
- 140. — *Intervertissement des notes*. — La première doit porter le n^o 2 ; le n^o 2 le n^o 1.
- 141. — Note. — *Lire* : Blondel *et non* Blodel.

